

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

5 MEI 1993

ADVIESCOMITE
VOOR EUROPESE
AANGELEGENHEDEN

Voorstel voor een richtlijn van de Raad van
de Europese Gemeenschappen tot
invoering van een heffing op de uitstoot
van kooldioxyde en op het gebruik van
energie

VERSLAG
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER L. MARTENS

Aan de werkzaamheden van het Adviescomité hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren W. Martens, voorzitter; De Backer, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, mevr. Maes, de heer Matthijs, mevr. Mayence-Goossens, de heren Stroobant, Suykerbuyk, Ulburghs, Verschueren, Wintgens en L. Martens, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren Arts, Benker, mevr. Dardenne, de heren de Seny, Garcia, Hotyat, L. Kelchtermans, Monfils en Tavernier.
3. Andere senatoren: de heren Cuyvers, Meesters, mevr. Nélis, de heren Pataer en Vaes.
4. Belgisch lid van het Europese Parlement : de heer Herman.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

5 MAI 1993

COMITE D'AVIS
CHARGE DE QUESTIONS
EUROPEENNES

Proposition de directive du Conseil des
Communautés européennes instaurant
une taxe sur les émissions de dioxyde
de carbone et sur l'énergie

RAPPORT
FAIT
PAR M. L. MARTENS

Ont participé aux délibérations du Comité d'avis :

1. Membres effectifs: MM. W. Martens, président; De Backer, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Mme Maes, M. Matthijs, Mme Mayence-Goossens, MM. Stroobant, Suykerbuyk, Ulburghs, Verschueren, Wintgens et L. Martens, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. Arts, Benker, Mme Dardenne, MM. de Seny, Garcia, Hotyat, L. Kelchtermans, Monfils et Tavernier.
3. Autres sénateurs: MM. Cuyvers, Meesters, Mme Nélis, MM. Pataer et Vaes.
4. Membre belge du Parlement européen : M. Herman.

INHOUD	Blz.
Inleiding	4
I. Algemene context van de discussie	6
A. Is de beperking van de CO ₂ -uitstoot verantwoord?	6
B. Mondiaal karakter van het risico voortvloeiend uit de intensivering van het broeikas-effect	10
C. Acties ondernomen tegen de bedreiging van de klimaatverandering	13
D. Doelstelling van de Europese Gemeenschap: de CO ₂ -emissies stabiliseren op het niveau van 1990	18
E. Kan men volstaan met een strategie die alleen gericht is op het terugdringen van de CO ₂ -emissies?	20
II. De voorstellen van de Commissie	21
A. Verandering van de CO ₂ -uitstoot en efficiënter energiegebruik	22
B. De globale strategie	24
C. Het voorstel van CO ₂ /energieheffing	31
1. Basisstructuur van de heffing	32
1.1. Toepassingsgebied en grondslag van de heffing	32
1.2. De gebruikte belastingtechniek	38
1.3. De tarieven	39
2. Beperkende voorwaarden inzake de toepassing van de heffing	41
2.1. De eis van fiscale neutraliteit	42
2.2. De additionaliteit van de heffing	44
2.3. Bescherming van de competitiviteit van de Gemeenschap: de conditionaliteitsclausule en het systeem van vrijstellingen en verminderingen voor energie-intensieve bedrijven	45
2.4. De vermindering van de CO ₂ /energieheffing in ruil voor bepaalde milieu-investeringen	48
2.5. De vrijstelling voor lidstaten	50
2.6. Andere vrijstellingen	51
3. Uitvoering en aanpassing van de richtlijn	51
D. Besluitvorming betreffende het voorstel van CO ₂ /energieheffing: moeilijkheden en timing	52
1. Stand van de discussie over dit voorstel in de Raad	52
2. Overleg met de belangrijkste handelspartners	54
III. Bespreking van het voorstel van CO ₂ /energieheffing	55
A. De opportuniteit van het gebruik van het belastinginstrument	55
1. Principiële argumenten voor en tegen het gebruik van een heffing op E.G.-niveau	55

SOMMAIRE	Pages
Introduction	4
I. Contexte général de la discussion	6
A. La limitation des émissions de CO ₂ se justifie-t-elle?	6
B. Caractère mondial du risque résultant de l'intensification de l'effet de serre	10
C. Actions entreprises face à la menace du changement climatique	13
D. L'objectif poursuivi par la Communauté européenne: stabiliser les émissions de CO ₂ au niveau de 1990	18
E. Peut-on se satisfaire d'une stratégie qui se concentre sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone?	20
II. Les propositions de la commission	21
A. Diminution des émissions de CO ₂ et utilisation plus efficace de l'énergie	22
B. La stratégie globale	24
C. La proposition de taxe CO ₂ /énergie	31
1. Structure de base de la taxe	32
1.1. Champ d'application et assiette de la taxe	32
1.2. La technique de la taxation utilisée	38
1.3. Les taux	39
2. Conditions limitatives en ce qui concerne l'application de la taxe	41
2.1. L'exigence de la neutralité fiscale	42
2.2. Le caractère additionnel de la taxe	44
2.3. Protection de la compétitivité de la Communauté: la clause de conditionalité et le système des exonérations et des réductions pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie	45
2.4. La réduction de la taxe CO ₂ /énergie en échange de certains investissements environnementaux	48
2.5. L'exonération pour les Etats membres	50
2.6. Autres exonérations	51
3. Exécution et adaptation de la directive	51
D. La prise de décision concernant la proposition de taxe CO ₂ /énergie: difficultés et calendrier	52
1. Etat de la discussion sur la proposition au sein du Conseil	52
2. Concertation avec les principaux partenaires commerciaux	54
III. Discussion de la proposition de taxe CO ₂ /énergie	55
A. L'opportunité du recours à l'instrument fiscal	55
1. Arguments fondamentaux pour et contre le recours à une taxe communautaire	55

	Blz.		Pages
2. Alternatieven voor het gebruik van heffingen	57	2. Moyens autres que la perception de taxes	57
2.1. Het alternatief van de werkgevers	57	2.1. Moyens proposés par les employeurs	57
2.2. Tradeable permits	59	2.2. Tradeable permits	59
B. Detailbespreking	60	B. Discussion détaillée	60
1. Grondslag en toepassingsfeer van de heffing	60	1. Assiette et champ d'application de la taxe	60
1.1. Stadium van de belastingheffing	60	1.1. Stade de la perception	60
1.2. Het belasten van kernenergie en elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales	61	1.2. La taxation de l'énergie nucléaire et de l'électricité produite à partir des grandes installations hydro-électriques	61
1.3. De behandeling van elektriciteit	62	1.3. Le traitement de l'électricité	62
1.4. De uitsluiting van grondstoffen	63	1.4. L'exclusion des matières premières	63
2. Tarief van de belasting	63	2. Le tarif de la taxe	63
2.1. Het progressieve karakter van de heffing	63	2.1. Le caractère progressif de la taxe	63
2.2. Is het tarief hoog genoeg om tot een gedragswijziging te leiden?	64	2.2. Le tarif est-il assez élevé pour induire un changement de comportement?	64
3. Voorzienbare economische gevolgen van de voorgestelde maatregelen en middelen om de toestand te verhelpen	65	3. Impact économique prévisible des mesures proposées et instruments proposés afin d'y remédier	65
3.1. Economische gevolgen voor de Gemeenschap in haar geheel	65	3.1. Conséquences économiques pour l'ensemble de la Communauté	65
3.2. Specifieke problemen verbonden aan de Belgische situatie	68	3.2. Problèmes spécifiques liés à la situation belge	68
3.3. Instrumenten waarin het voorstel van richtlijn voorziet om de gevaren voor de concurrentiepositie van de ondernemingen in de Gemeenschap te onder- vangen	69	3.3. Instruments inclus dans la proposition de directive en vue de neutraliser les menaces envers la compétitivité des entreprises de la Communauté	69
4. De fiscale neutraliteit	72	4. La neutralité fiscale	72
5. De additionaliteit van de belasting	74	5. Le caractère additionnel de la taxe	74
6. De regressiviteit van de belasting	76	6. Le caractère régressif de la taxe	76
IV. Advies	76	IV. Avis	76

INLEIDING

In een verklaring die tegelijk met het Verdrag betreffende de Europese Unie werd aangenomen, hebben de regeringen van de lidstaten van de Gemeenschap erkend dat de nationale parlementen nauwer bij de totstandkoming van de Europese wetgeving moeten worden betrokken. Zij hebben zich meer bepaald bereid verklaard erop toe te zien «dat de nationale parlementen tijdig, ter informatie *of voor eventuele bespreking*, de beschikking kunnen krijgen over alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie» (onze cursivering).

Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling dat de nationale parlementen zich op het terrein van de bevoegde Europese instellingen en meer bepaald van het Europees Parlement gaan begeven. De parlementaire controle die een nationaal parlement in deze context wel kan uitoefenen, bestaat in het beïnvloeden van de standpunten die de eigen regering in de onderhandelingen over de hangende voorstellen van Europese wetgeving inneemt. Gelet op het feit dat het Europese recht in elke lidstaat intern recht is of het moet worden, gaat het immers niet op dat de nationale parlementen pas met de Europese rechtsregels geconfronteerd worden nadat ze zijn aangenomen.

Het Adviescomité voor Europese aangelegenheden van de Senaat heeft tijdens de afgelopen maanden voor het eerst een bespreking gewijd aan een concreet voorstel van wetgeving dat nog bij de bevoegde Europese instanties in behandeling is. Het heeft voor advies een initiatief van de Commissie gekozen waarvan de actualiteit, het politieke belang en de weerklank bij de publieke opinie bijzonder groot zijn, namelijk het voorstel van richtlijn tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op het gebruik van energie.

Het Adviescomité heeft tijdens zijn vergaderingen van 8 en 22 december 1992, 12 en 19 januari en 2 februari 1993 over dit voorstel van richtlijn uiteenzettingen gehoord en een gedachtenwisseling gehad met de volgende personen:

- de heer Hubloue (Kabinet van de Minister van Financiën) en de heer Pittevis (Ministerie van Financiën) (vergadering van 8 december 1992);
- de heer Depoortere (Europese Commissie) (vergadering van 22 december 1992);
- de heer Lundborg (Europees Milieubureau) (vergadering van 22 december 1992);
- de heer Clerinx, ingenieur (vergadering van 12 januari 1993);
- de heren Herremans en Verschaeve (V.B.O.), de heer Huys (Elektriciteitssector), de heer Gauder (Staalindustrieverbond), de heer Aertsens (Chemische Nijverheid) en de heer Vermoes (Petroleumfederatie) (vergadering van 12 januari 1993);

INTRODUCTION

Dans une déclaration adoptée en même temps que le traité sur l'Union européenne, les gouvernements des Etats membres de la Communauté ont reconnu que les parlements nationaux devaient être associés plus étroitement à l'élaboration de la législation européenne. Ils se sont plus particulièrement déclarés prêts à veiller à ce que «les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information *ou pour un éventuel examen*» (les italiques sont du rapporteur).

Le but n'est pas, cela va de soi, que les parlements nationaux envahissent le terrain des institutions européennes compétentes, et notamment celui du Parlement européen. Le contrôle parlementaire qu'un parlement national peut parfaitement exercer dans ce contexte consiste à influencer sur les positions que son propre gouvernement adopte dans les négociations relatives aux propositions de législation européenne qui sont à l'examen. Compte tenu du fait que le droit européen est ou doit devenir le droit interne de tout Etat membre, il est indéfendable que les parlements nationaux ne soient confrontés aux règles juridiques européennes qu'une fois celles-ci adoptées.

Au cours des derniers mois, le Comité d'avis chargé de questions européennes du Sénat a consacré pour la première fois une discussion à une proposition législative concrète encore à l'examen auprès des instances européennes compétentes. Il a choisi de donner un avis sur une initiative de la Commission dont l'actualité, l'importance politique et l'écho dans l'opinion publique sont particulièrement grands, à savoir la proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie.

Au cours de ses réunions des 8 et 22 décembre 1992, 12 et 19 janvier et 2 février 1993, le Comité d'avis a entendu des exposés et eu un échange de vues concernant cette proposition de directive avec les personnalités suivantes:

- M. Hubloue (Cabinet du ministre des Finances) et M. Pittevis (Ministère des Finances) (réunion du 8 décembre 1992);
- M. Depoortere (Commission européenne) (réunion du 22 décembre 1992);
- M. Lundborg (Bureau européen de l'environnement) (réunion du 22 décembre 1992);
- M. Clerinx, ingénieur (réunion du 12 janvier 1993);
- MM. Herremans et Verschaeve (F.E.B.), M. Huys (Secteur électrique), M. Gauder (Groupe de la Sidérurgie), M. Aertsens (Industries chimiques) et M. Vermoes (Fédération pétrolière) (réunion du 12 janvier 1993);

— de heer Maldague (Hoge Raad van Financiën) (vergadering van 19 januari 1993);

— de heer Spencer, lid van het Europees Parlement en rapporteur over het voorstel van richtlijn voor de Commissie Milieu, Volksgezondheid en Consumentenbescherming van het Europees Parlement (vergadering van 2 februari 1993).

De delen I, II en III van dit rapport vormen de weerslag van deze besprekingen. De rapporteur heeft er echter de voorkeur aan gegeven zich niet te beperken tot een verslag van de opeenvolgende vergaderingen, maar de diverse aspecten van het probleem die tijdens die vergaderingen aan bod zijn gekomen, en in het bijzonder de argumenten pro en contra het voorstel van de Commissie die het Adviescomité heeft gehoord, in een systematische uiteenzetting op te nemen. Hij is daarvoor uitgegaan van een gedetailleerde analyse van de documenten waarin de Commissie haar voorstel heeft reformuleerd en heeft niet geaarzeld ook te putten uit een aantal schriftelijke adviezen en rapporten waar het Adviescomité kennis van heeft kunnen nemen.

Te vermelden zijn o.a.:

— de adviezen van het V.B.O. van 28 november 1991 en oktober 1992;

— de adviezen van U.N.I.C.E. (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe) van 21 november 1991, 31 maart 1992 en 2 december 1992;

— de adviezen van de Hoge Raad van Financiën van 6 mei 1992 en 30 november 1992;

— het werkdocument van de Commissie Milieu, Volksgezondheid en Consumentenbescherming van het Europees Parlement, rapporteur: de heer Spencer (Doc. P.E. 202.987);

— het ontwerp-advies van de Commissie Energie, Onderzoek en Technologie van het Europees Parlement, rapporteur: mevrouw Goedmakers (Doc. P.E. 203.260);

— het advies van het Economisch en Sociaal Comité van de E.G. (E.C.O.S.O.C.) van 24 februari 1993 (C.E.S. 211/93);

— het informatierapport van de «Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes», rapporteur: de heer Jean Proriot, van 4 december 1991;

— het advies van het «Select Committee on the European Communities» van het *House of Lords* van 10 maart 1992;

— het verslag van een seminarie van de Koning Boudewijn Stichting van 22 september 1992 over «De milieuheffingen: een fiscaal instrument toegepast op de energieproducten».

In het eerste deel van het rapport wordt de algemene context geschetst m.b.t. het probleem van het

— M. Maldague (Conseil supérieur des Finances) (réunion du 19 janvier 1993);

— M. Spencer, membre du Parlement européen et rapporteur pour la proposition de directive au nom de la Commission de l'Environnement, de la Santé publique et de la Protection des consommateurs du Parlement européen (réunion du 2 février 1993).

Les parties I, II et III du présent rapport sont le reflet de ces discussions. Le rapporteur a toutefois préféré ne pas se limiter à un compte rendu des réunions successives, mais présenter un exposé systématique des divers aspects du problème qui ont été abordés au cours de ces réunions, et particulièrement les arguments avancés en faveur et à l'encontre de la proposition de la Commission. Il s'est basé, pour ce faire, sur une analyse détaillée des documents dans lesquels la Commission a formulé sa proposition et il n'a pas hésité à puiser également dans un certain nombre d'avis et de rapports écrits dont le Comité d'avis a pu prendre connaissance.

Il y a lieu de citer notamment:

— les avis de la F.E.B., du 28 novembre 1991 et d'octobre 1992;

— les avis de l'U.N.I.C.E. (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe), des 21 novembre 1991, 31 mars 1992 et 2 décembre 1992;

— les avis du Conseil supérieur des Finances, des 6 mai 1992 et 30 novembre 1992;

— le document de travail de la Commission de l'Environnement, de la Santé publique et de la Protection des consommateurs du Parlement européen, rapporteur: M. Spencer (Doc. P.E. 202.987);

— le projet d'avis de la Commission de l'Energie, de la Recherche et de la Technologie du Parlement européen, rapporteur: Mme Goedmakers (Doc. P.E. 203.260);

— l'avis du Comité économique et social des Communautés européennes (E.C.O.S.O.C.), du 24 février 1993 (C.E.S. 211/93);

— le rapport d'information de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, rapporteur: M. Jean Proriot, du 4 décembre 1991;

— l'avis du *Select Committee on the European Communities* de la Chambre des lords, du 10 mars 1992;

— le rapport d'un séminaire de la Fondation Roi Baudouin, du 22 septembre 1992 sur «Les écotaxes: un instrument fiscal appliqué aux divers produits énergétiques».

La première partie du rapport situe le contexte général du problème de l'effet de serre et du rôle des

broeikaseffect en de rol van de CO₂-uitstoot daarin. Hierbij gaat de aandacht vooral naar: de vraag of het al dan niet nodig is op te treden om iets aan dit probleem te doen; het wereldomvattend karakter van de problematiek; de acties die worden ondernomen tegen de bedreiging van een klimaatverandering; de doelstelling die de Gemeenschap zich gesteld heeft om haar bijdrage te leveren tot het beperken van het broeikaseffect, namelijk een stabilisering van haar CO₂-uitstoot op het niveau van 1990 en de te volgen strategie. Het tweede deel van het rapport vormt een beschrijving van de maatregelen die de Commissie voorgesteld heeft om de stabilisatiedoelstelling van de Gemeenschap te realiseren en waarvan de CO₂-energieheffing er een is. Het derde deel tenslotte is gewijd aan een bespreking van de voor- en nadelen van de door de Commissie voorgestelde heffing.

Op basis van de elementen die in de delen I, II en III van het rapport uiteengezet worden heeft het Adviescomité dan in een tweede reeks van vergaderingen, welke plaats hadden op 18 en 30 maart, op 21 en 22 april en op 5 mei 1993, zijn conclusies getrokken. Daarbij is echter gebleken dat het niet mogelijk was om tot een volledige consensus aangaande dit controversiële voorstel van richtlijn te komen. In deel IV van dit rapport volgt, na het advies dat door de meerderheid van de leden van het Comité is aangenomen, een verklaring van die leden die tegen het advies hebben gestemd.

I. ALGEMENE CONTEXT VAN DE DISCUSSIE

A. Is de beperking van de CO₂-uitstoot verantwoord?

De specialisten wijzen op twee grote bedreigingen voor de handhaving van de huidige klimatologische omstandigheden van onze planeet:

- de dreiging van klimaatveranderingen als gevolg van een toegenomen aanwezigheid van «broeikasgassen» in de troposfeer,
- de vernietiging van de ozonlaag in de stratosfeer. Deze laag vormt een scherm tegen de gevaarlijke U.V.-B-stralen van het zonlicht.

Dit voorstel van richtlijn beoogt de uitstoot van kooldioxyde te beperken omdat dit gas behoort tot de groep van de broeikasgassen.

Omvang van het broeikaseffect: zekerheden

In een eerste stadium wordt het broeikaseffect hoofdzakelijk veroorzaakt door de waterdamp en kooldioxyde die aanwezig zijn in de atmosfeer rondom de aarde. Daaraan dragen eveneens bij: methaan (CH₄), lachgas (N₂O), freon (CFC-11 en CFC-12) en ozon (O₃). De moleculen van die gassen hebben als kenmerk dat zij de infrarode stralen die de aarde, na de absorptie van zonnestralen, terugstuurt, absorberen en ze vervolgens opnieuw naar het aard-

emissies van CO₂ à cet égard. Nous nous pencherons surtout sur: la question de savoir s'il est nécessaire d'intervenir pour y remédier; le caractère mondial du problème; les actions engagées pour empêcher un changement climatique; l'objectif que la Communauté s'est fixé de contribuer à limiter l'effet de serre en stabilisant ses émissions de CO₂ au niveau de 1990 et la stratégie à suivre. La seconde partie du rapport décrit les mesures que la Commission a proposées pour réaliser l'objectif communautaire de stabilisation, notamment par la taxe CO₂/énergie. Enfin, la troisième partie est consacrée à l'examen des avantages et des inconvénients des taxes proposées par la Commission.

En se fondant sur les éléments exposés dans les parties I, II et III du rapport, le Comité d'avis a ensuite tiré ses conclusions au cours d'une deuxième série de réunions, qui ont eu lieu les 18 et 30 mars, 21 et 22 avril et 5 mai 1993. Toutefois, à cette occasion, il est apparu impossible de parvenir à un consensus total au sujet de cette proposition controversée de directive. L'avis qui a été adopté par la majorité des membres du Comité, ainsi qu'une déclaration faite par les membres qui ont voté contre cet avis, figurent à la partie IV du rapport.

I. CONTEXTE GENERAL DE LA DISCUSSION

A. La limitation des émissions de CO₂ se justifie-t-elle?

Les spécialistes citent deux menaces majeures pour le maintien des conditions climatiques actuelles de notre planète:

- la menace des modifications climatiques découlant d'une présence accrue de «gaz à effet de serre» dans la troposphère;
- la destruction de la couche d'ozone dans la stratosphère. Cette couche fait écran au dangereux rayonnement U.V.-B de la lumière solaire.

La présente proposition de directive vise à limiter les émissions de dioxyde de carbone parce que ce gaz appartient au groupe des gaz à effet de serre.

Importance de l'effet de serre: certitudes

Au départ, l'effet de serre est généré principalement par la vapeur d'eau et le dioxyde de carbone présents dans l'atmosphère entourant la terre. Y contribuent également: le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), les fréons (CFC-11 et CFC-12), ainsi que l'ozone (O₃). Les molécules de ces gaz présentent la particularité d'absorber les rayons infrarouges que la terre renvoie après absorption des rayons solaires et de les réorienter ensuite vers la surface de la terre. Ce

oppervlak richten. Dit mechanisme, vergelijkbaar met wat in een broeikas gebeurt, heeft tot gevolg dat het aardoppervlak en de atmosfeer opwarmen. Zonder dat verschijnsel, zou alle energie die de aarde terugstuurt in de vorm van infrarode stralen, in de ruimte worden verspreid. De gemiddelde temperatuur aan het aardoppervlak zou dan schommelen rond de -18°C en de ontwikkeling van het leven zoals wij dat kennen zou onmogelijk zijn. Dat verschijnsel, broeikas effect genaamd, is dus van kapitaal belang voor het levensproces.

Opdat dit fenomeen gunstig zou zijn, moet de hoeveelheid broeikasgassen van die aard zijn dat die een hoeveelheid infrarode stralen vasthoudt die de noodzakelijke klimatologische omstandigheden schept om het levensproces in stand te houden.

Vóór het industriële tijdperk was er over het algemeen een voldoende evenwicht tussen CO_2 uitgestoten door de «sources» en geabsorbeerd door de «sinks» hoewel geologische onderzoeken hebben aangetoond dat er ook vóór het industriële tijdperk aanzienlijke schommelingen waren van het CO_2 gehalte in de atmosfeer. Deze studies wijzen ook uit dat deze schommelingen steeds gepaard gingen met sterke temperatuurschommelingen.

Als gevolg van de industrialisering en de stijging van het levenspeil die een gestage toename van het energieverbruik hebben meegebracht, werden aanzienlijke hoeveelheden kooldioxyde (CO_2), methaan (CH_4), lachgaz (N_2O) en chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's) in de atmosfeer uitgestoten. Het gehalte koolzuurgas in de atmosfeer is ongeveer 353 ppmv (deel per miljoen of 10^{-6} in volume), d.i. 25 pct. meer dan in het pre-industriële tijdperk (1750-1800). Toen bedroeg die waarde 280 ppmv. Thans stijgt deze met ongeveer 0,5 pct. per jaar door antropogene (1) (2) emissies. Volgens de intergouvernementele groep deskundigen voor de studie van klimaatverandering [Intergovernmental Panel on Climate Change (I.P.C.C.)] zou, indien de uitstoot van antropogeen koolzuurgas tegen het huidige tempo doorgaat, het koolzuurgasgehalte van de atmosfeer in het jaar 2100, 460 tot 560 ppmv bedragen, wegens de lange levensduur van het gas in de atmosfeer en de tijd nodig van de «sinks» om die te absorberen.

Door deze overvloedige uitstoot wordt het evenwicht dat noodzakelijk is voor een «gunstig» broeikas effect verstoord. Bovendien komt er meer energie vrij door de infrarode straling die wordt vastgehouden in de troposfeer van de aarde. Dit zal vroeg of laat een weerslag hebben op de klimatologische omstandigheden van onze planeet.

(1) Ten gevolge van de uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt door menselijke activiteiten (antropogeen).

(2) Zie volgende bladzijde.

mécanisme, comparable à ce qui se passe dans une serre, entraîne le réchauffement de la surface terrestre et de l'atmosphère. Sans ce phénomène, toute l'énergie renvoyée par la terre sous forme de rayons infrarouges serait dispersée dans l'espace. La température moyenne à la surface de notre planète se situerait alors aux alentours des -18°C et le développement de la vie, telle que nous la connaissons, serait exclu. Ce phénomène, nommé «effet de serre», est dès lors d'importance vitale pour le processus de vie.

Pour que le phénomène soit bénéfique, il doit se dérouler de manière équilibrée, c'est-à-dire que la quantité de gaz à effet de serre doit être suffisante pour retenir une quantité de rayons infrarouges suffisante pour créer les conditions climatiques requises pour que le processus de vie soit assuré.

Ainsi, avant l'ère industrielle, les volumes de CO_2 émis et absorbés par les sources et les pièges naturels (en anglais: «sources» and «sinks») s'équilibraient suffisamment en règle générale, bien que les recherches géologiques aient démontré que d'importantes variations dans la teneur en CO_2 de l'atmosphère ont précédé l'ère industrielle. Ces études indiquent également que ces variations sont toujours allées de pair avec de fortes variations de température.

En raison de l'industrialisation et de la hausse du niveau de vie, qui ont produit un accroissement constant de la consommation d'énergie, d'importantes quantités de dioxyde de carbone (CO_2), de méthane (CH_4), de protoxyde d'azote (N_2O) et de chlorofluorocarbones (CFC) ont été propulsées dans l'atmosphère. La teneur en gaz carbonique de l'atmosphère est aujourd'hui de 353 ppmv (partie par million ou 10^{-6} en volume), soit 25 p.c. de plus qu'à l'époque préindustrielle (1750-1800). Cette valeur était alors de 280 ppmv; elle augmente actuellement d'environ 0,5 p.c. par an du fait des émissions humaines (1) (2). D'après le Groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude du changement climatique (Intergovernmental Panel on Climate Change — I.P.C.C.), si les émissions de gaz carbonique d'origine humaine se poursuivent au rythme actuel, la teneur en gaz carbonique de l'atmosphère sera de 460 à 560 ppmv en l'an 2100 en raison de la longueur du temps de résidence de ce gaz dans l'atmosphère et du délai nécessaire aux pièges naturels pour l'absorber.

C'est par ces émissions excédentaires que l'équilibre indispensable à l'effet de serre «bénéfique» se trouve déstabilisé. De plus, une quantité plus importante d'énergie est libérée par le rayonnement infrarouge resté prisonnier dans la troposphère terrestre. Cela va tôt ou tard se répercuter sur les conditions climatiques de notre planète.

(1) Due aux émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité humaine (anthropogène).

(2) Cf. page suivante.

Over de in dit eerste deel gevolgde redenering en over de gegevens die daarin voorkomen, heerst in wetenschappelijke kringen en op de fora waar men het probleem bestudeert, een ruime consensus.

Verder in dit verslag zal de term « broeikaseffect » dus in zijn « schadelijke » betekenis worden gebruikt.

Gevolgen van het broeikaseffect: onzekerheden

Men moet een onderscheid maken tussen klimaat-schommelingen (die een periode van een paar jaar kunnen beslaan) en klimaatveranderingen (die verscheidene decennia duren). Wat vooral gevreesd wordt is een klimaatverandering die, als gevolg van de destabilisering door het broeikaseffect, de levensomstandigheden op onze planeet zou wijzigen.

Ook de wetenschapslui kunnen nu nog niet alle mechanismen van dat soort verandering doorgronden. Het is dus thans onmogelijk de gevolgen van het « schadelijke » broeikaseffect voor het klimaat van onze planeet nauwkeurig in te schatten.

Wel weet men zeker dat vijf sleutelfactoren het klimaat op de aarde bepalen. Twee daarvan hebben een langzaam effect: de bewegingen van de aarde rond de zon, m.a.w. de variabele afstand tussen de zon en onze planeet, en het afwisselend uitzetten en krimpen van het poolijs. Andere factoren hebben een meer onmiddellijk effect: de aanwezigheid en de concentratie van atmosferisch stof, de aanwezigheid van waterdamp, wolken en sneeuw en de concentratie van broeikasgassen.

Een aantal factoren die thans nog grote onbekenden zijn, zoals de thermische inertie van het zeewater en de gevolgen van het smelten van het poolijs, moeten nog nauwkeurig worden bepaald.

De twijfel die het gevolg is van die onzekerheden mag echter niet tot optimisme leiden. Aangezien wij bij de huidige stand van de wetenschap niet weten op welke wijze of tegen welk tempo de aarde reeds aan het opwarmen is dan wel of zulks staat te gebeuren, kunnen wij al evenmin inschatten in welke mate en tegen welk tempo een aanzienlijke beperking van deze oorzaken de negatieve gevolgen zal terugdringen, m.a.w. wij weten helemaal niet hoe en tegen welk tempo wij een klimaatverandering aan banden kunnen leggen wanneer deze eenmaal op gang is gekomen. Wij moeten echter wel rekening houden met het risico. Men heeft bovendien vastgesteld dat het klimaat een niet-lineair systeem is wat het voorspellen van verdere ontwikkelingen nog bemoeilijkt.

Ten slotte reageert het klimaat niet onmiddellijk op de aanwezigheid van broeikasgassen in de atmosfeer. Het zou kunnen dat die gassen pas enkele tiental-

Le raisonnement exposé dans cette première partie, ainsi que les données qui y figurent font l'objet d'un large consensus dans les milieux scientifiques et les forums où l'on étudie le problème.

Dans la suite de ce rapport, le terme « effet de serre » fera donc référence à sa part « pernicieuse ».

Conséquences de l'effet de serre: incertitudes

Le lecteur fera une distinction entre les variations climatiques (pouvant couvrir une période de quelques années) et les changements climatiques (couvrant plusieurs décennies). Le phénomène que l'on redoute surtout c'est un changement climatique dû à la déstabilisation de l'effet de serre et qui affecterait profondément les circonstances de vie sur notre planète.

Les scientifiques ne peuvent, toutefois, pas encore comprendre tous les mécanismes de ce type de changement. Il est donc encore impossible d'évaluer avec précision les conséquences que l'effet de serre dit « pernicious » peut avoir sur le climat de la planète.

On sait cependant avec certitude que cinq facteurs clefs déterminent le climat terrestre; deux d'entre eux ont un effet lent: les mouvements orbitaux de la terre autour du soleil, autrement dit la distance variable entre l'astre et notre planète, et l'alternance entre extensions et retraits des glaces polaires. D'autres ont un effet plus immédiat: la présence et la concentration de poussière atmosphérique, la présence de vapeur d'eau, de nuages et de neige et la concentration des gaz à effet de serre.

À l'heure actuelle, certaines inconnues de taille, telles que l'inertie thermique de l'eau de mer et les effets d'une fonte accrue des glaces polaires doivent être mieux cernées.

Le doute que ces incertitudes laissent planer ne peut cependant inciter à l'optimisme. Ne pouvant au stade actuel des connaissances évaluer ni de quelle façon, ni à quel rythme un éventuel réchauffement global se manifeste déjà, ou est susceptible de se manifester, il nous est tout aussi impossible d'évaluer dans quelle mesure et à quel rythme une réduction importante de ses causes permettrait de réduire les effets négatifs. Autrement dit, nous ignorons absolument comment et à quel rythme nous serions à même d'enrayer un changement climatique, une fois celui-ci amorcé. Le risque est pour le moins à prendre en compte. C'est d'autant plus nécessaire que l'on a constaté que le climat constitue un système non linéaire, ce qui complique encore les prévisions.

D'ailleurs, le climat ne réagit pas instantanément à la présence des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Il se peut que des gaz n'aient une influence que plu-

len jaren nadat zij in de atmosfeer terechtkomen, een invloed hebben. Bovendien vervalst de thermische inertie van de oceanen de temperatuurschommelingen.

Vast staat dat het effect van een klimaatverandering niet beperkt blijft tot een algemene opwarming. Andere niet te verwaarlozen gevolgen zijn aanzienlijke wijzigingen in de hoeveelheid neerslag en in de afwatering van de bodem. De economische, politieke en sociale gevolgen van dit soort veranderingen zouden dramatisch zijn: streken waar woestijnvorming optreedt en andere waar en overstromingen zijn, oogsttijden die gewijzigd worden en bevolkingsgroepen die gedwongen zijn onherbergzaam geworden gebieden te verlaten.

Aandeel van de CO₂-uitstoot in het broeikaseffect

Zoals hierboven vermeld is door geologisch onderzoek een verband vastgesteld tussen de schommelingen van de CO₂-concentraties in de atmosfeer en de temperatuurschommelingen. Dit is een belangrijke gegeven in de discussie met degenen die de hypothese van een temperatuurstijging met een halve graad, die sommigen beweren te hebben vastgesteld sedert het begin van het industriële tijdperk en onze tijd, op de helling willen zetten. Het lijkt juist dat deze stijging niet met zekerheid kan worden vastgesteld wegens het gebrek aan nauwkeurigheid van de temperatuurmetingen in zee een eeuw geleden. Gelet op de hierbovenvermelde geologische ontdekkingen, zal er evenwel hoe dan ook op vrij korte termijn een temperatuurstijging komen, ook al is deze nu nog niet begonnen. Men heeft trouwens kunnen vaststellen dat de laatste keer dat de concentratie van broeikasgassen is gestegen in een mate die vergelijkbaar is met wat thans geschiedt, dit het einde betekende van de laatste ijstijd.

Afgezien van de zekerheid dat de uitstoot van CO₂ verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van het broeikaseffect, zijn de bronnen het niet eens over hun reële aandeel: is het 50 pct., 60 pct. of zelfs 80 pct. van het broeikaseffect? Daarop kan nog geen definitief antwoord worden gegeven, maar dat het om «een zeer aanzienlijk deel» gaat, lijkt vast te staan.

Zoals hierboven reeds vermeld, hebben de broeikasgassen niet noodzakelijk een onmiddellijk effect: meer bepaald CO₂ is chemisch zeer stabiel en kan zich tussen 50 en 200 jaar handhaven. Men moet dus rekening houden met uitgestelde effecten.

Bronnen van CO₂-emissie: zekerheden

Wat men wel weet is dat de stijging van het CO₂-gehalte hoofdzakelijk te wijten is aan twee verschijn-

sieurs dizaines d'années après avoir été diffusés dans l'atmosphère. En outre, l'inertie thermique des océans fausse les variations de température.

Il faut se garder de limiter l'effet supposé d'un changement climatique à un réchauffement global. D'autres conséquences non négligeables sont de profondes modifications dans le volume des précipitations et le drainage du sol. Les conséquences économiques, politiques et sociales de ce type de changements seraient dramatiques: des régions pourraient être exposées à la désertification ou au contraire aux inondations, le chronogramme des cultures pourrait être modifié, certaines populations pourraient être condamnées à quitter des régions devenues inhospitalières.

Part des émissions de CO₂ dans l'effet de serre

Comme il est mentionné plus haut, une corrélation entre variations de la concentration en CO₂ dans l'atmosphère et variations de température a pu être établie par des découvertes géologiques. Cet élément prend un relief particulier face à l'argumentation invoquée pour mettre en doute la hausse de température d'un demi-degré que certains affirment avoir enregistrée entre le début de l'ère industrielle et notre époque. Il semble exact que cette hausse ne peut être établie avec certitude à défaut de précision dans les opérations de mesure de température effectuées en mer il y a un siècle. Cependant, au vu des découvertes géologiques mentionnées plus haut, une hausse de la température, même non encore amorcée, devrait de toute façon survenir à plus ou moins brève échéance. On a d'ailleurs pu établir que la dernière fois que la concentration en gaz à effet de serre a augmenté dans des proportions comparables à ce qui se passe à l'heure actuelle, cela correspondait à la fin de l'ère glaciaire la plus récente.

Au-delà de la certitude que les émissions de CO₂ sont responsables «pour une part importante» de l'effet de serre, les sources divergent sur leur importance réelle: peut-on rendre responsable le CO₂ pour 50 p.c., 60 p.c. ou même 80 p.c. de l'effet de serre? La question est loin d'être tranchée, mais la réponse semble confirmer l'appréciation «une part très importante».

Comme il a été mentionné plus haut, les gaz à effet de serre n'ont pas nécessairement un effet immédiat; le CO₂, plus particulièrement, est chimiquement très stable et peut se maintenir entre 50 et 200 ans. Il faut donc tenir compte de ses effets à retardement.

Sources des émissions de CO₂: certitudes

On sait, en revanche, que l'augmentation de la présence de CO₂ est principalement due à deux phéno-

selen: de verbranding van fossiele energiedragers (steenkool, olie en gas) en de ontbossing. Wat de ontbossing betreft, gaat het uiteraard niet om een toename van de uitstoot maar wel om verhoogde remanentie van CO₂ die zonder de ontbossing zou zijn geabsorbeerd via fotosynthese. De vegetatie vormt samen met de oceanen immers de voornaamste « sink » voor CO₂.

Men is ook zeker van het feit dat CO₂ het broeikasgas is dat gemakkelijkst te controleren valt en waartegen dus het gemakkelijkst kan worden opgetreden.

Men kent de voornaamste emittenten van dit gas: in België zijn de industrie en het goederentransport verantwoordelijk voor ongeveer 50 pct. van de CO₂-uitstoot in de atmosfeer. De industrietakken die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van deze uitstoot zijn: de staalindustrie, de chemische industrie en, onder de andere industrieën, hoofdzakelijk de cementfabrieken en de kalk- en dolomietproducenten.

Er zijn dus tal van argumenten om een eerste actie tegen het broeikaseffect te richten tegen de CO₂-uitstoot: het belangrijke aandeel van CO₂ in de broeikasgassen, de chemische stabiliteit van het gas en het feit dat de belangrijkste emittenten bekend zijn.

B. Mondiaal karakter van het risico voortvloeiend uit de intensivering van het broeikaseffect

Voor de eerste keer is er een bedreiging van de mensheid in haar geheel.

Er dient immers te worden vastgesteld dat het « aarde »-stelsel in zijn geheel in gevaar komt bij een klimaatverandering.

Een kort overzicht van de effecten die door de « United Nations Environment Programme » worden onderzocht is in dit verband veelbetekenend.

a) Weerslag op de landbouw

Positieve effecten

— Grotere CO₂-concentraties zouden de fotosynthese bij planten stimuleren, wat de totale opbrengst van de rijst-, graan- en soja-oogst bijvoorbeeld zou doen toenemen.

— De landbouwzones komen dichterbij de polen te liggen.

Schadelijke effecten

— Sommige plantensoorten zouden te lijden hebben van de temperatuurstijging omdat de vochtigheid van de bodem vermindert. Men moet immers rekening houden met toenemende verdamping wanneer

mènes: la combustion des sources d'énergie fossiles (charbon, pétrole et gaz) et la déforestation. En ce qui concerne la déforestation, il ne s'agit évidemment pas de l'accroissement des émissions mais bien de la rémanence accrue d'importantes quantités de CO₂ qui, sans la déforestation, auraient été absorbées par le phénomène de photosynthèse. La végétation, avec les océans, constitue en effet le principal « piège naturel » pour absorber le CO₂.

On est également certain du fait que le CO₂ est le gaz à effet de serre le plus facile à contrôler et celui qui permettrait dès lors l'action la plus efficace.

On connaît les émetteurs principaux de ce gaz: en Belgique, les activités industrielles et le transport de biens sont responsables pour environ 50 p.c. des émissions de CO₂ dans l'atmosphère. Les secteurs industriels responsables de la majeure partie de ces émissions sont: la sidérurgie, l'industrie chimique et, parmi les autres industries, principalement les fabriques de ciment et les producteurs de chaux et de dolomie.

Différentes raisons justifient dès lors de concentrer une première action contre l'effet de serre sur les émissions de CO₂: la part importante du CO₂ dans l'ensemble des gaz à effet de serre, la stabilité chimique du gaz et le fait que ses principaux émetteurs sont identifiés.

B. Caractère mondial du risque résultant de l'intensification de l'effet de serre

Pour la première fois, une menace concerne l'humanité dans son entièreté.

Force est en effet de constater que c'est l'ensemble du « système-terre » qui se trouve remis en question en cas de changement de climat.

Un bref aperçu des effets admis par le « United Nations Environment Programme » est révélateur à cet égard.

a) Impact sur l'agriculture

Effets bénéfiques

— De plus fortes concentrations de CO₂ stimuleraient la photosynthèse chez les plantes, ce qui augmenterait le volume des récoltes de riz, de blé et de soja par exemple.

— Les zones agricoles se rapprocheraient des pôles.

Effets nuisibles

— Certaines espèces végétales auraient à souffrir de la hausse de température par la réduction de l'humidité dans le sol. Il faut en effet tenir compte d'une évaporation accrue quand la température

de temperatuur stijgt. De oogsten in gematigde luchtstroken zouden met 10 tot 30 pct. dalen ten gevolge van grotere zomerdroogte.

Thans is het onmogelijk om te bepalen of de voordelen dan wel de nadelen overheersen. Men redeneert in termen van «niet te verwaarlozen risico».

b) Weerslag op het zeeniveau

Voorspellingen gebaseerd op klimaatmodellen wijzen uit dat een verdubbeling van de CO₂-concentraties in de atmosfeer tegen het midden van de volgende eeuw een temperatuurstijging tussen 1,5 en 4,5°C zou veroorzaken. Die opwarming zou het zeepeil op twee wijzen doen stijgen: door de uitzetting van het oceaanwater en door een nieuwe watertoevoer als gevolg van het smelten van ijskappen en gletsjers. Volgens het I.P.C.C. zou dit kunnen leiden tot een stijging van het zeeniveau met een meter tegen het jaar 2100. Dat verschijnsel zou echter worden afgezwakt door een toegenomen sneeuwaccumulatie in Antarctica.

Het zeeniveau zou trouwens niet over heel de wereld evenveel stijgen. Er zijn immers interferenties met de rotatie van de aarde, de schommelingen van de kustlijn en de voornaamste stromingen in de oceanen.

Er tekent zich een consensus af rond de opvatting dat een stijging van het zeeniveau zou leiden tot overstroming van lagergelegen kustgebieden en de kleine eilanden. Thans zijn 75 miljoen km² van het aardoppervlak gelegen op minder dan 200 meter boven het huidige zeeniveau en dus blootgesteld aan overstromingen. De watervoerende lagen in de kustgebieden zouden dan een groter zoutgehalte krijgen. Men zou zich dan verplicht zien minder water op te pompen om te voorkomen dat het zeewater in het grondwater terechtkomt. De stroming van de estuaria, de kustvieren en de irrigatiesystemen op lage hoogten zouden daarvan de invloed ondervinden en moerassen zouden met een toenemende saliniteit te kampen hebben. De landbouw in de delta's van rivieren zoals de Amazone, de Ganges, de Nijl, de Pô en de Yang-Tse zouden daardoor bijzonder worden beïnvloed. Overstromingen, stormen en tropische cyclonen zouden frequenter en intenser worden.

c) Weerslag op de watervoorraden

Het huidige verloop van de neerslag en de verdamping zou worden gewijzigd. Men gaat ervan uit dat de neerslag in sommige streken zou toenemen en in andere zou afnemen.

Maar zelfs in streken waar zij zou toenemen, zou een toenemende verdamping hoe dan ook leiden tot een beperking van de beschikbare waterhoeveelheid.

augmente. Les récoltes de régions situées à moyenne latitude seraient réduites de 10 à 30 p.c. à cause de sécheresses estivales plus fortes.

Il est impossible pour l'instant de déterminer quels effets seraient dominants: avantages ou inconvénients. On raisonne ici en termes de «risque non négligeable».

b) Impact sur le niveau de la mer

Des prévisions basées sur les modèles climatiques indiquent qu'un doublement des concentrations atmosphériques de CO₂ causerait une hausse de la température se situant entre 1,5 et 4,5°C vers le milieu du siècle prochain. Ce réchauffement ferait monter le niveau de la mer de deux façons: par l'expansion thermique de l'eau des océans et par un apport d'eau nouvelle issue de la fonte des calottes glacières et des glaciers. D'après l'I.P.C.C., ceci pourrait résulter en une hausse du niveau de la mer d'un mètre pour 2100. Ce phénomène serait par contre atténué par l'accumulation accrue de neige en Antarctique.

Par ailleurs, le niveau de la mer ne s'élèverait pas uniformément tout autour du globe. Il y aurait, en effet, des interférences avec la rotation de la terre, la variation dans les lignes côtières et les courants principaux dans les océans.

Le consensus s'est à peu près établi sur le fait qu'une hausse du niveau de la mer causerait l'inondation de régions côtières plus basses et des îles de taille réduite. Actuellement, 75 millions de km² de la surface terrestre sont situés à moins de 200 mètres au-dessus du niveau actuel de la mer et sont donc exposés aux inondations. Les nappes phréatiques dans les régions côtières deviendraient plus salines. L'on serait contraint de réduire les pompages d'eau pour éviter que l'eau de mer ne vienne remplir les couches aquifères. Le courant des estuaires, des rivières côtières et des systèmes d'irrigation à basse altitude serait affecté et les marais souffriraient d'un degré de salinité accru. L'agriculture dans les deltas de fleuves tels que l'Amazone, le Gange, le Nil, le Pô et le Yang-Tsé, serait particulièrement affectée. Les inondations, les tempêtes et les cyclones tropicaux gagneraient en fréquences et en intensité.

c) Impact sur les ressources d'eau

Le déroulement actuel des précipitations et de l'évaporation serait altéré. On pense que les précipitations augmenteraient dans certaines régions et diminueraient dans d'autres.

Mais même dans les régions où elles augmenteraient, une évaporation accentuée résulterait de toute façon en une réduction du volume d'eau disponible.

De opwarming zou eveneens de sneeuwmassa in de bergen en in andere koude gebieden doen verminderen.

De watervoorraden zouden ook kwetsbaarder worden op plaatsen waar de neerslag verminderd is. Door de vermindering van de hoeveelheid sneeuw in de winter zou de hoeveelheid smeltwater in de lente verminderen, terwijl dit uiterst belangrijk is voor het handhaven van het waterpeil in de meren en in de rivieren.

d) Weerslag op de bergstreken in Europa

Nu reeds zorgt een schijnbaar natuurlijke opwarming voor een vermindering van de sneeuwval en het terugtrekken van de gletsjers zorgt voor een toename van neerstortende rotser. Deze verschijnselen zouden ernstig toenemen.

Wijzigingen in het verloop van de neerslag zouden een belangrijkere invloed kunnen hebben dan temperatuurstijging. Men veronderstelt dat de neerslag in de Alpen met 10 pct. zou kunnen verminderen. Gegaard met een temperatuurstijging van 1 tot 2 pct. zou deze beperking leiden tot een vermindering met 40 tot 70 pct. van de afvloeiingen, wat op haar beurt desastreuze gevolgen zou hebben voor rivieren zoals de Rijn, de Rhône, de Pô en de Donau.

e) Sociale weerslag

De gevolgen beschreven in de bovenstaande punten zouden zeer waarschijnlijk de sociale betrekkingen op verscheidene niveaus beïnvloeden. Men vermoedt dat, geconfronteerd met de radicale wijzigingen als gevolg van een klimaatverandering, de mensheid zal worden opgedeeld in «winnaars» en «verliezers». Volkeren die op hoger gelegen gebieden wonen, zouden alleen positieve effecten te verwachten hebben van die verandering (klimatologische omstandigheden die meer geschikt zijn voor landbouw bijvoorbeeld). Onder de verliezers kan men onderscheid maken tussen degenen die de middelen hebben om de effecten van de klimaatverandering te verzachten en degenen — de arme Staten — die daar niet de middelen toe hebben. Overbevolking, armoede en honger in combinatie met de hierbovengenoemde effecten, zouden leiden tot migraties uit landbouwgebieden naar stedelijke centra en van weinig ontwikkelde gebieden naar ontwikkelde gebieden. Dat zou leiden tot een verheving van de Noord-Zuidconflicten.

De economieën van de Staten van het Zuiden zijn sterk afhankelijk van de landbouw en dat is precies de sector die het meest wordt bedreigd door een klimaatverandering. Het fenomeen van de destabilisering is echter grotendeels te wijten aan de wijze waarop de

Le réchauffement réduirait également l'accumulation des neiges en montagne et dans d'autres régions froides.

Les ressources aquatiques deviendraient beaucoup plus vulnérables aux endroits où les précipitations auraient diminué. De la réduction de l'accumulation de neige en hiver résulterait une diminution des fontes printanières alors que celles-ci sont souvent déterminantes pour le maintien du niveau d'eau dans les lacs et les rivières.

d) Impact sur les régions montagneuses d'Europe

Déjà à l'heure actuelle, un réchauffement apparemment naturel cause la diminution des chutes de neige, le retrait des glaciers, déclenche une augmentation des chutes de rochers. Ces manifestations s'aggravaient singulièrement.

Des modifications dans le déroulement des précipitations pourraient avoir un impact plus important que la hausse de la température. On pense que les précipitations dans les Alpes pourraient connaître une réduction de 10 p.c. Associée à une hausse de la température de 1 à 2°C, cette réduction provoquerait une diminution de 40 à 70 p.c. des écoulements, ce qui, à son tour, aurait des conséquences désastreuses pour des rivières telles que le Rhin, le Rhône, le Pô et le Danube.

e) Impacts sociaux

Les impacts décrits aux points précédents sont plus que susceptibles d'influencer les rapports sociaux à différents niveaux. On présume que face aux changements radicaux découlant d'un changement climatique, l'humanité se verra divisée en «gagnants» et «perdants». Ainsi des nations localisées à des latitudes plus élevées n'auraient que des bienfaits à attendre du changement (circonstances climatiques plus propices à l'agriculture, par exemple). Parmi les «perdants», l'on peut distinguer ceux qui auraient les moyens d'atténuer les effets du changement climatique de ceux — Etats pauvres — qui n'en auraient pas les moyens. La surpopulation, la pauvreté et la faim combinées aux effets cités plus haut, engendrerait des migrations de régions rurales vers les centres urbains et des régions peu développées vers des régions développées. Il en découlerait une aggravation des conflits entre le Nord et le Sud.

En effet, les économies des Etats du Sud sont fort dépendantes de l'agriculture qui est justement le secteur le plus menacé par un changement climatique. Le phénomène de destabilisation est précisément dû en majeure partie à la façon dont les pays industrialisés

industrielanden zijn omgesprongen met de energie. Nochtans zijn de industrielanden het best in staat om de negatieve effecten van de klimaatverandering teniet te doen. De landen uit het zuiden zullen niet nalaten — en doen dat ook nu niet — om hen te wijzen op hun verantwoordelijkheden op dat vlak.

Het psychologisch effect op personen die verplicht zullen zijn om te verhuizen, zou uiterst negatief zijn: het verlaten van het culturele en het natuurlijke milieu alsmede de culturele ontworteling zouden uiterst pijnlijk zijn.

De verschillende hierboven beschreven gevolgen, ook al zijn ze niet onweerlegbaar bewezen, tonen voldoende het mondiale en ingrijpende karakter aan van de gevolgen van een klimaatverandering.

Een gezamenlijke actie van alle Staten van de planeet, zowel uit het noorden als het zuiden, wordt afgeremd door het zeer duidelijke onderscheid tussen winnaars en verliezers wat het verschijnsel van de klimaatverandering betreft.

C. Acties ondernomen tegen de bedreiging van de klimaatverandering

Een reflex van wereldsolidariteit om een risico van die omvang te neutraliseren, wordt rechtstreeks bedreigd door het bestaan van uiteenlopende belangen op korte- en middellange-termijn.

De industrielanden, die de voornaamste verantwoordelijken zijn voor het verschijnsel, zijn weinig geneigd strenge maatregelen te nemen om deze destabilisering in te dammen. Zij beroepen zich daarbij zowel op de onzekerheid van de beschikbare economische gegevens en het weinig betrouwbare karakter van de bestaande klimaatmodellen als op de als desastreus beschouwde economische gevolgen.

Voorts zou een afzonderlijke actie van een Staat die de CO₂-emissie wil beperken, weinig doeltreffend zijn. Weinig landen zijn immers verantwoordelijk voor meer dan 1 à 2 pct. van de CO₂-uitstoot als gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen. Het beleid ter bestrijding van de destabilisering door het broeikaseffect zal alleen dan doeltreffend zijn indien het gecoördineerd wordt binnen de grote internationale organisaties, zoals de O.E.S.O. of, in het kader van de statenbonden, zoals de E.V.A. of de E.G.

De O.E.S.O.-landen bijvoorbeeld zijn verantwoordelijk voor de helft van de antropogene CO₂-uitstoot. Een gecoördineerde actie in dat kader zou weliswaar een reële weerslag hebben, maar ontoereikend zijn want men voorziet dat in de nabije toekomst de emissie in ontwikkelingslanden de sterkste groei zal kennen.

ont géré l'énergie. Pourtant ce sont les pays industrialisés qui sont le mieux en mesure d'absorber les effets négatifs du changement climatique. Les pays du Sud ne manqueront — et ne manquent pas à l'heure actuelle — de leur rappeler leurs responsabilités à ce sujet.

L'effet psychologique sur les individus obligés de se délocaliser serait également particulièrement négatif: l'abandon de l'environnement culturel et physique ainsi que le déracinement culturel seraient particulièrement pénibles.

Les différentes conséquences décrites ci-dessus, même si elles ne sont pas prouvées de façon absolue, indiquent suffisamment le caractère mondial et déterminant des effets d'un changement climatique.

Le frein potentiel à une action concentrée entre tous les Etats de la planète, Nord et Sud confondus, réside dans la distinction très claire entre gagnants et perdants face au phénomène du changement climatique.

C. Actions entreprises face à la menace du changement climatique

Un réflexe de solidarité « mondiale » pour neutraliser un risque de cette ampleur, est directement menacé par l'existence d'intérêts divergents à court et à moyen terme.

Les pays industrialisés, principaux responsables du phénomène, sont peu enclins à prendre des mesures rigoureuses pour enrayer cette destabilisation et invoquent pour ce faire tant l'incertitude des données scientifiques disponibles, et le caractère peu fiable des modèles climatiques existants que les conséquences économiques considérées comme désastreuses.

En outre, une action isolée d'un Etat visant la réduction des émissions de CO₂ serait bien peu efficace. En effet, peu de pays sont responsables pour plus de 1 à 2 p.c. des émissions de CO₂, dues à la combustion des combustibles fossiles. Pour être efficace, la politique de lutte contre la destabilisation de l'effet de serre doit être au moins concertée au niveau de grandes organisations internationales, telles que l'O.C.D.E., ou, dans le cadre d'unions d'Etats, telles que l'A.E.L.E. ou la C.E.

Les pays de l'O.C.D.E., par exemple, sont responsables de la moitié des émissions anthropogènes de CO₂. Une action coordonnée à leur niveau aurait un réel impact. Isolée, ce type d'action serait cependant insuffisant car l'on prévoit que ce sont les émissions dues aux pays en voie de développement qui connaîtront la croissance la plus forte dans un futur proche.

Aangezien de industrielanden de voornaamste verantwoordelijken zijn voor de huidige destabilisering, zal het voor hen uitermate moeilijk zijn om drastische maatregelen op te leggen aan de ontwikkelingslanden, die daarin een streven zouden zien om hun economische bloei tot staan te brengen.

Het is duidelijk dat, ongeacht het wereldwijde karakter van de bedreiging, men er niet overal even gevoelig voor is en dat het onmogelijk zal zijn om dezelfde normen op te leggen aan alle potentiële ondertekenners van een mondiaal akkoord. Onderhandelingen met het oog op het vaststellen van emissie-«quota's» hebben tot op heden alvast geen concreet resultaat opgeleverd.

Een Staat die op eigen houtje zou weigeren de op wereldniveau overeengekomen normen toe te passen, zou op korte termijn alleen voordeel halen uit dit gebrek aan solidariteit. Een hele reeks technologische investeringen zouden immers kunnen uitblijven zonder dat daaraan groot nadeel is verbonden vermits zijn CO₂-uitstoot hoe dan ook niet meer dan 2 pct. van de totale emissie omvat.

Ondanks de uiteenlopende belangen van de onderscheiden Staten is er op het eind van de jaren '80 een duidelijke sensibilisering gekomen.

De eerste belangrijke ontmoeting betreffende de klimaatverandering was de «eerste wereldconferentie over het klimaat» gehouden te Genève van 12 tot 23 februari 1979. Op deze wetenschappelijke conferentie werd de weerslag van een klimaatverandering op de menselijke bedrijvigheid onderzocht. Die werkzaamheden hebben geleid tot de Verklaring van de wereldconferentie over het klimaat. Daarin werd erkend dat het overleven van het mensdom in sterke mate afhankelijk was van de harmonie met de natuur. De regeringen werden ertoe aangezet de klimaatverandering van antropogene oorsprong die de mensheid zou kunnen schaden, te voorzien en te voorkomen. De Verklaring wees er eveneens op dat de stijging van de concentraties kooldioxyde die voortvloeien uit het verbranden van fossiele brandstoffen, de ontbossing en de wijzigingen in het gebruik van de aarde, de voornaamste oorzaak was van de opwarming van de hele atmosfeer. Die eerste conferentie werd in 1985 gevolgd door de — eveneens wetenschappelijke — conferentie van Villach in Oostenrijk.

In 1988 heeft de Canadese Regering te Toronto een conferentie georganiseerd waar meer dan 300 wetenschapslui en beleidsmakers uit 48 Staten en organisaties bijeen waren, zodat de politieke wereld bij de bewustwording betrokken werd. In de slotverklaring van deze conferentie kan men lezen dat de mensheid onbewust een ongecontroleerd experiment uitvoert met zeer grote gevolgen, waarvan de uiteindelijke consequenties alleen zouden worden overtroffen door een wereldomspannende kernoorlog. De confe-

Comme les pays industrialisés sont les principaux responsables de la déstabilisation actuelle, il leur sera particulièrement difficile d'imposer des normes draconiennes aux pays en voie de développement qui y verraient la volonté de briser leur essor économique.

Il est clair que malgré le caractère universel de la menace, on n'y est pas partout aussi sensible et qu'il sera impossible d'imposer les mêmes normes aux potentiels signataires d'un accord global. Les négociations en vue de la fixation de «quotas» d'émissions n'ont jusqu'à présent eu aucun résultat concret.

En outre, un Etat isolé qui refuserait d'appliquer les normes convenues au niveau mondial ne retirerait à court terme que des bénéfices de cette «désolidarisation». Toute une série d'investissements technologiques pourraient, en effet, être évités, sans que l'on ne ressentie de grave préjudice, ses émissions de CO₂ n'excédant de toute façon pas les 2 p.c. du total des émissions.

Malgré les intérêts divergents des différents Etats, une nette sensibilisation s'est fait jour vers la fin des années 80.

La première rencontre importante concernant le changement climatique fut la «Première Conférence mondiale sur le Climat» tenue à Genève du 12 au 23 février 1979. Cette conférence scientifique s'attacha à mesurer l'impact qu'aurait un changement climatique sur l'activité humaine. Les travaux aboutirent à la Déclaration de la Conférence mondiale sur le Climat. Celle-ci reconnaissait que la survie du genre humain est étroitement liée à l'harmonie avec la nature et adjurait les gouvernements de prévoir et de prévenir les changements climatiques anthropogènes qui pourraient nuire à l'humanité. La déclaration désignait également les concentrations en hausse de dioxyde de carbone résultant de la combustion de combustibles fossiles, de la déforestation et de modifications dans l'utilisation des terres comme cause principale du réchauffement global. Cette première conférence fut suivie en 1985 par la Conférence de Villach, en Autriche, qui était également scientifique.

En 1988, le gouvernement canadien convoqua à Toronto une conférence où se retrouvèrent plus de 300 scientifiques et responsables politiques venus de 48 Etats et organisations, impliquant ainsi le monde politique dans la prise de conscience. Dans la déclaration finale de cette conférence, on peut lire que «l'humanité mène une expérience involontaire, non contrôlée, aux effets très vastes, dont les conséquences ultimes ne seraient dépassées en gravité que par une guerre nucléaire globale». La conférence résulta

rentie leidde tot een ambitieuze oproep aan de regeringen, de industrie en de internationale organisaties. Een beperking van de CO₂-emissie met 20 pct. tussen 1988 en 2005 werd aanbevolen, wat veel verder ging dan latere doelstellingen terzake.

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van haar kant heeft inspanningen gedaan om maatregelen met internationale rechtskracht te zoeken tegen de bedreiging van de klimaatverandering. Het eerste initiatief in die zin was het instellen van een Wereldcommissie voor milieu en ontwikkeling in 1983, die naar de naam van haar voorzitter « Commissie-Brundtland » wordt genoemd. Deze commissie sprak zich uit voor internationale onderhandelingen met het oog op het sluiten van een verdrag betreffende het klimaat, onderzoek op het gebied van de oorsprong en de effecten van een klimaatverandering, een wetenschappelijke monitoring van het klimaat, internationaal beleid gericht op de reductie van de emissie van broeikasgassen en maatregelen om de effecten van een klimaatverandering in te dammen.

In 1988 heeft de Algemene Vergadering een resolutie aangenomen die de klimaatverandering erkent als een « gemeenschappelijke zorg voor de hele menselijke soort » en als een prioritaire aangelegenheid. Dit werd de aanleiding tot de oprichting van een *International Panel on Climate Change* (I.P.C.C.) door het *United Nations Environment Programme* (U.N.E.P.) en de *World Meteorological Organization* (W.M.O.).

In 1989 besloot de Algemene Vergadering om in juni 1992 de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling (*United Nations Conference on Environment and Development* — U.N.C.E.D.) samen te roepen, beter bekend onder de benaming « Conferentie van Rio » of « Topconferentie over de aarde ». Bij deze ontmoeting zou absolute prioriteit worden gegeven aan de klimaatverandering.

De resolutie over het klimaat die de Algemene Vergadering in 1990 aannam, stelde een Comité voor intergouvernementele onderhandelingen in teneinde een kaderconventie uit te werken over klimaatverandering (*Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change* — I.N.C.). De Algemene Vergadering belastte er de I.N.C. mee het verdrag voor te bereiden dat zou kunnen worden aangenomen op de U.N.C.E.D. in 1992.

Op het niveau van de Verenigde Naties dient tenslotte de *United Nations Environment Programme* (U.N.E.P.) te worden vermeld.

Tot op heden bevat geen enkele internationale akte een samenhangende aanpak van de klimaatverandering.

en un appel ambitieux adressé aux gouvernements, à l'industrie et aux organisations internationales. Elle recommandait une réduction des émissions de CO₂ de 20 p.c. par rapport à 1988 pour l'année 2005, ce qui dépassait de loin tous les objectifs déterminés ultérieurement en cette matière.

L'Assemblée générale des Nations Unies a de son côté entrepris des efforts en vue de formuler une réponse légale internationale à la menace d'un changement climatique. La première initiative en ce sens a été l'établissement d'une Commission mondiale de l'Environnement et du Développement en 1983, que l'on désigne du nom de sa présidente « Commission Brundtland ». Celle-ci se prononça en faveur de négociations internationales en vue de la conclusion d'un traité concernant le climat, de travaux de recherche dans le domaine des origines et des effets d'un changement climatique, d'un monitoring scientifique du climat, de politiques internationales visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de mesures pour enrayer les effets d'un changement climatique.

En 1988, l'Assemblée générale a adopté une résolution qui reconnaissait le changement climatique comme une « préoccupation commune à tout le genre humain » et comme un thème prioritaire. Elle donna lieu à la création de l'*International Panel on Climate Change* (I.P.C.C.) par le *United Nations Environment Programme* (U.N.E.P.) et la *World Meteorological Organization* (W.M.O.).

En 1989, l'Assemblée générale décida de convoquer la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (*United Nations Conference on Environment and Development* — U.N.C.E.D.) en juin 1992, que l'on connaît mieux sous les désignations « Conférence de Rio » ou « Sommet de la terre ». La priorité absolue serait réservée au changement climatique lors de cette rencontre.

La résolution sur le climat que l'Assemblée adopta en 1990 instaurait un Comité de Négociation intergouvernementale pour une convention-cadre sur le changement climatique (*Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change* — I.N.C.). L'Assemblée générale chargea l'I.N.C. de préparer le Traité afin qu'il puisse être adopté à l'U.N.C.E.D. de 1992.

Au niveau de l'organisation des Nations Unies, il faut enfin mentionner le *United Nations Environment Programme* (U.N.E.P.).

Jusqu'à présent, aucune loi internationale ne constitue une approche consistante au changement de climat.

Sommige verdragen, zoals het Verdrag van Genève over de grensoverschrijdende luchtvervuiling over grote afstand en het Protocol van Montreal over de stoffen die de ozonlaag aantasten, beogen de uitstoot in de lucht te bestrijden. De oorzaken of de effecten van een klimaatverandering als dusdanig worden er evenwel niet rechtstreeks in behandeld.

De Conferentie van Rio die in juni 1992 werd gehouden, diende om de deelnemende Staten het «Handvest van de Aarde» te doen ondertekenen. Daardoor moest een wereldpartnership worden opgericht voor de bescherming van het gemeenschappelijke patrimonium van alle bewoners van de aarde: het milieu. Het voorstel van richtlijn waarover dit verslag gaat, werd voorbereid met het oog op de Topconferentie over de aarde. Het behoorde tot de doelstellingen van de Europese Commissie om druk uit te oefenen op de andere landen die een grote verantwoordelijkheid dragen voor de destabilisering als gevolg van het broeikaseffect zodat zij soortgelijke maatregelen zouden nemen. Hierbij werd hoofdzakelijk gedacht aan de Verenigde Staten, maar eveneens aan Japan. De voorzitter van de Commissie, de heer Delors, heeft evenwel niet de gelegenheid gehad zich tot de deelnemers te richten en de Verenigde Staten hebben duidelijk aangegeven dat zij niet bereid waren belangrijke maatregelen te nemen met het oog op de beperking van hun CO₂-uitstoot. Het Handvest van de Aarde werd niet ondertekend.

Toch dient te worden onderstreept dat de Topconferentie over de aarde het mogelijk heeft gemaakt vooruitgang te boeken. Na Rio werd het begrip 'duurzame ontwikkeling' een toetssteen in politieke kringen. De band tussen milieu en ontwikkeling is eveneens gelegd; de ontwikkeling is buiten de louter economische context getreden. De topconferentie heeft eveneens het beginsel bekrachtigd dat het recht op ontwikkeling gepaard gaat met het recht om te vervuilen en de natuurlijke hulpbronnen te exploiteren voor de eigen behoeften. Na Rio is het voor de industrielanden veel moeilijker verdedigbaar geworden om aan de ontwikkelingslanden te vragen de toename van hun CO₂-emissie te beperken en de exploitatie van tropische wouden te beperken, onder het voorwendsel dat deze de longen van de aarde zijn (d.w.z. dat ze de CO₂ geproduceerd door de industrielanden moeten absorberen).

De Europese Gemeenschap is er niet in geslaagd de verwachte invloed uit te oefenen. Zij heeft zich echter geprofileerd als een referentiepunt: een model van een sociaal gecorrigeerde markteconomie waarop men tevens een ecologische correctie wil aanbrengen.

Uiteraard is eveneens vermeldenswaard dat 154 landen de Verklaring over de opwarming van de aarde hebben ondertekend. Daarbij valt evenwel te betreuren dat de protocollen uitblijven die een stringenter optreden zouden aanbevelen. Het gaat dus om niet meer dan een intentieverklaring.

Certains traités, notamment la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance et le Protocole de Montréal sur les substances qui attaquent la couche d'ozone, s'attaquent aux décharges atmosphériques. Pourtant elles n'ont trait directement ni aux causes ni aux effets d'un changement climatologique en tant que tel.

La Conférence de Rio qui s'est tenue en juin 1992 devait servir à faire signer par les Etats participants «la Charte de la Terre». Celle-ci devait instituer un partenariat mondial dans une action de sauvegarde du patrimoine commun à tous les habitants de la terre: l'environnement. La proposition de directive qui fait l'objet de ce rapport a été préparée dans la perspective du Sommet de la terre. Il entrait dans les objectifs de la Commission européenne d'exercer une pression sur les autres pays qui sont grandement responsables de la déstabilisation de l'effet de serre, principalement les Etats-Unis, mais également le Japon, afin qu'ils prennent des mesures similaires. En fait, le président de la Commission, M. Delors, n'a même pas eu l'occasion de s'adresser aux participants, les Etats-Unis ont clairement marqué qu'ils n'étaient pas disposés à prendre des mesures significatives en vue de limiter leurs émissions de CO₂ et la Charte de la Terre n'a pas pu être signée.

Il faut cependant souligner que le Sommet de la terre a réellement permis certains progrès. Après Rio, la notion de développement durable est devenue un critère majeur dans les milieux politiques. Le lien entre l'environnement et le développement est également établi; le développement est sorti d'un contexte purement économique. Le Sommet a également permis de poser le principe que le droit au développement va de pair avec le droit de polluer et celui d'exploiter ses ressources naturelles pour ses propres besoins. Après Rio, il est devenu beaucoup plus difficilement défendable pour les pays industrialisés de demander aux pays en voie de développement de limiter l'accroissement de leurs émissions en CO₂ et de limiter l'exploitation des forêts tropicales, sous prétexte que celles-ci sont les poumons de la terre (c'est-à-dire: doivent absorber le CO₂ produit par les pays industrialisés).

La Communauté européenne n'a pas réussi à exercer l'influence escomptée. Elle s'est cependant profilée comme une référence: un modèle d'économie de marché socialement corrigé auquel on souhaite également un correctif écologique.

L'on peut évidemment citer aussi la signature par 154 pays de la Déclaration sur le réchauffement de la terre. L'on déplore cependant que celle-ci ne soit pas encore assortie de protocoles qui recommanderaient des actions plus contraignantes. Elle se limite actuellement à une manifestation de bonnes intentions.

Naast de initiatieven binnen de Verenigde Naties bestaan ook nog andere programma's in het kader van de internationale samenwerking. Het voorstel van richtlijn waarover dit verslag handelt, vormt een onderdeel van een ruimere strategie van de Europese Gemeenschap die er primair op gericht is de CO₂-emissies tegen het jaar 2000 op het niveau van het jaar 1990 te stabiliseren. Ook de E.V.A.-Staten hebben die doelstelling onderschreven omdat een gemeenschappelijke beslissing van de E.G. en de E.V.A. de doelstelling van de E.G. tot de E.V.A.-Staten verruimt.

De invloed van het initiatief van de E.G.-E.V.A. is ook merkbaar in bepaalde O.E.S.O.-landen die deze doelstelling hebben overgenomen.

Ook de groep van de zeven rijkste industrielanden (G7) vertoont meer en meer interesse voor het leefmilieu, en vooral voor de middelen om economische groei en eerbied voor het leefmilieu in evenwicht te houden. Sedert de Top van Toronto (1988) staat dit streven centraal. De Top van London (1991) heeft zelfs zijn steun toegezegd aan de U.N.C.E.D. en zich bereid verklaard de nodige geldmiddelen bijeen te brengen om landen te helpen bij het oplossen van dit soort van problemen.

Een aantal bestaande of nieuwe beginselen nemen geleidelijk in belangrijkheid toe bij een naderende dreiging die, door haar omvang, haar complexiteit en het aantal domeinen dat zij bestrijkt, de mensheid in haar geheel voor een nieuwe uitdaging plaatst.

Richtsnoeren bij de aanpak van de dreigende klimaatverandering

— *de klimaatverandering als gemeenschappelijke zorg voor de hele mensheid*

Aangezien geen enkele Staat eigendomsrechten kan laten gelden op de atmosfeer, is de hele mensheid verantwoordelijk voor de atmosfeer in haar geheel en moet iedere Staat de atmosfeer beschermen tegen belangrijke schade.

— *alle landen zijn verantwoordelijk voor de bescherming van de atmosfeer, doch niet in dezelfde mate*

Alle Staten hebben een aandeel in het creëren van de omstandigheden die kunnen leiden tot een klimaatverandering en alle Staten zullen er de gevolgen van dragen. Heden ten dage gaat men er evenwel van uit dat de industrielanden een zwaardere verantwoordelijkheid dragen voor het op gang brengen van het fenomeen en dat niet alle Staten er op dezelfde manier door getroffen zullen worden.

Tegenwoordig is vrijwel iedereen het eens over het beginsel dat landen die kennelijk het broeikaseffect

En dehors des initiatives prises au sein des Nations Unies, il faut mentionner d'autres programmes mis sur pied dans une collaboration internationale. La proposition de directive qui fait l'objet du présent rapport, fait partie d'une stratégie plus vaste de la Communauté européenne et qui s'articule au départ de l'objectif suivant : la stabilisation des émissions de CO₂ au niveau de 1990 pour l'an 2000. Cet objectif a également été adopté par les pays de l'A.E.L.E. puisqu'une décision commune C.E.-A.E.L.E. étend l'objectif C.E. à ces pays.

L'influence de l'initiative C.E.-A.E.L.E. se manifeste dans certains pays de l'O.C.D.E. où l'on a repris l'objectif avancé.

Le Groupe des 7 pays les plus industrialisés (G7) s'intéresse également de plus en plus à l'environnement et plus particulièrement aux moyens de concilier croissance économique et respect de l'environnement. Ces préoccupations sont au centre de ses travaux depuis le Sommet de Toronto en 1988. Le Sommet de Londres en 1991 est allé jusqu'à manifester son appui à la C.N.U.C.E.D. et à se déclarer prêt à mobiliser des fonds pour aider des pays à s'attaquer à ce type de problèmes.

Certains principes, existants ou nouveaux, prennent graduellement une importance croissante dans l'approche d'une menace qui, par son ampleur, sa complexité et le nombre de domaines auxquels elle touche, confronte l'humanité à un défi inédit.

Principes directeurs dans l'approche de la menace de changement climatique

— *le changement de climat constitue une préoccupation commune à l'humanité entière*

Comme aucun Etat ne peut considérer que l'atmosphère appartient à son territoire, l'humanité entière est responsable de l'atmosphère dans sa totalité et chaque Etat a le devoir de protéger l'atmosphère de dommages importants.

— *la responsabilité pour le respect de l'atmosphère est commune mais différenciée*

Tous les Etats contribuent à créer les circonstances favorables à un changement de climat et tous les Etats souffriront de ses conséquences. Cependant, il est accepté aujourd'hui que les Etats industriels ont à endosser une responsabilité plus lourde dans le déclenchement du phénomène et que les Etats n'en souffriront pas tous dans la même mesure.

Il existe aujourd'hui un consensus assez large autour du principe que de plus lourdes responsabi-

mee teweeg hebben gebracht, een zwaardere verantwoordelijkheid dragen en dus ook zwaardere verplichtingen op zich moeten nemen.

— *het beginsel van de duurzame vooruitgang*

De groei mag het leven van de volgende generaties in geen enkel opzicht in gevaar brengen. De E.G. heeft dat beginsel opgenomen in de communautaire doelstellingen, zoals artikel B van het Verdrag van Maastricht die opsomt. Ook de G7 heeft die doelstellingen tijdens de Top van 1990 overgenomen.

— *het voorkomingsbeginsel*

Iedere potentieel gevaarlijke activiteit zou beperkt of verboden moeten worden nog vóór vaststaat dat zij omvangrijke schade veroorzaakt.

Bij het destabiliseren door het verhoogd broeikas-effect en het risico van klimaatverandering vormen de reeds genoemde gevaren door hun omvang en hun algemene aard een voldoende grond voor de naleving van dit beginsel.

— *het « no regret »-beginsel*

De genomen maatregelen moeten op zichzelf belangrijk en nuttig genoeg zijn zodat men, mocht er geen of slechts een beperkte klimaatverandering optreden, er hoe dan ook geen spijt van heeft die genomen te hebben. Drastische maatregelen zijn *a fortiori* uit den boze omdat die te zware gevolgen kunnen hebben voor de economie van Staten die een passend beleid op dat stuk pogen uit te bouwen.

Over die beginselen bestaat een zo ruime consensus dat zij in aanmerking genomen moeten worden bij de behandeling van het voorstel van richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxyde en op het gebruik van energie.

D. Doelstelling van de Europese Gemeenschap: de CO₂-emissies stabiliseren op het niveau van 1990

Op 29 oktober 1990 heeft de gezamenlijke Energie/Milieuraad zich ertoe verbonden de CO₂-emissies tegen het jaar 2000 op het niveau van 1990 te stabiliseren. Indien er geen specifieke maatregelen worden genomen, dan voorziet de Commissie dat de CO₂-emissies tussen 1990 en 2000 met 11 pct. zullen stijgen. Recent is dat percentage aangepast. In 1992 maakte de Commissie reeds gewag van een stijging met 12 pct. Tijdens de Milieuraad van 23 maart 1993 heeft de heer Paleokrassas, Europees commissaris voor het

lites en donc de plus lourdes obligations incombent aux pays qui ont plus spécifiquement contribué à déstabiliser l'effet de serre.

— *le principe de progrès durable*

La croissance ne peut en aucun cas mettre en danger la vie des générations futures. La C.E. a inscrit le principe dans les objectifs de la Communauté tels qu'ils sont énumérés dans l'article B du Traité de Maastricht. Le G7 s'en est également déclaré partisan lors de son Sommet tenu en 1990.

— *le principe de précaution*

Chaque activité présentant un danger potentiel devrait être restreinte ou interdite même avant qu'il ne soit prouvé qu'elle cause réellement un dommage important.

Dans le cas de la déstabilisation par augmentation de l'effet de serre et du risque de changement de climat, les dangers énumérés plus haut de par leur envergure sont suffisants et leur caractère général pour justifier le respect de ce principe.

— *le principe de « no regret »*

Les mesures prises devront présenter un intérêt et une utilité en elles-mêmes, de sorte que, si le changement de climat ne devait pas se produire ou rester limité, on ne pourrait en toute hypothèse regretter de les avoir prises. *A fortiori*, il faut éviter des mesures extrêmes qui risqueraient d'affecter profondément les économies des Etats tentant de déterminer des politiques adéquates en la matière.

Les principes rassemblent un consensus suffisant pour qu'il en soit tenu compte lors de l'examen de la proposition de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de CO₂ et sur l'énergie.

D. L'objectif poursuivi par la Communauté européenne: stabiliser les émissions de CO₂ au niveau de 1990

Le Conseil conjoint Energie/Environnement du 29 octobre 1990 s'est engagé à stabiliser en l'an 2000 les émissions de CO₂ de la Communauté à leur niveau de 1990. Sans mesures particulières, la Commission prévoit une augmentation des émissions de CO₂ de 11 p.c. entre 1990 et 2000. Ce chiffre a été révisé récemment. En 1992, la Commission parlait déjà d'une augmentation de 12 p.c. Lors du Conseil Environnement du 23 mars 1993, M. Paleokrassas, Commissaire européen à l'Environnement, a indiqué

Leefmilieu, erop gewezen dat het emissieniveau van 1990 in het jaar 2000 met 15 pct. overschreden dreigt te worden indien de vereiste maatregelen niet worden genomen.

In het kader van de doelstelling om de CO₂-emissies in de gehele Gemeenschap tegen het jaar 2000 te stabiliseren, heeft iedere lid-staat afzonderlijk een nationale doelstelling moeten vaststellen en een strategie uittekenen om die te bereiken. Zo zijn er twaalf afzonderlijke en sterk uiteenlopende voorstellen tot stand gekomen, waarbij ieder land in feite de bijdrage heeft bepaald die het meent te kunnen leveren voor de realisatie van de communautaire doelstelling. Een aantal lid-staten waarvan het CO₂-emissieniveau per inwoner dat van het communautaire gemiddelde overschrijdt, zijn bij het bepalen van hun doelstelling nog verder gegaan dan de Gemeenschap zelf. Zo willen bijvoorbeeld België en Nederland hun emissies tegen het jaar 2000 met 5 pct. terugdringen ten opzichte van het niveau van 1990. Van hun kant hebben Denemarken en Duitsland besloten hun emissies tegen 2005 zelfs met respectievelijk 20 pct. en 25 pct. te verminderen. Daardoor kunnen andere lid-staten met een lager economisch ontwikkelingspeil minder hoog mikken en eventueel zelfs toestaan dat hun CO₂-emissies, in absolute hoeveelheden uitgedrukt, toenemen. Zo wil Portugal de toename van die emissies met 20 pct. beperken. Uiteraard wordt van alle lid-staten verwacht dat zij terdege een inspanning leveren om hun nationale doelstelling, welke die ook moge zijn, te bereiken.

Indien alles naar wens gaat, zou het samenbinden van de uiteenlopende nationale doelstellingen moeten uitmonden in het halen van de communautaire doelstelling. Op 18 maart 1993 zijn de diensten van de Europese Commissie evenwel tot de vaststelling gekomen dat zulks niet mogelijk is via de nationale programma's in hun huidige vorm. Daaruit heeft de Milieuraad op 23 maart 1993 afgeleid dat er extra nationale en communautaire maatregelen moeten komen om de CO₂-uitstoot in de Gemeenschap terug te dringen en tot stabilisering te komen.

Hoe onvoorspelbaar het verloop van deze procedure ook is, toch kan men zich nauwelijks indenken dat de Europese Gemeenschap afziet van haar doelstelling inzake de stabilisering van de emissies. De E.G. wil op internationale fora een koploper zijn. Aangezien zij op de Milieutop van Rio een voortrekkersrol heeft willen spelen, zou het voor haar politiek nauwelijks te verdedigen zijn haar doelstelling op te geven.

Doeltreffendheid van de doelstellingen van de E.G.

Het aandeel van de Europese Gemeenschap in de mondiale CO₂-emissies bedraagt 13 pct. Dat aandeel zal evenwel afnemen aangezien men nu reeds kan

qu'en l'an 2000, le niveau d'émissions de 1990 risque d'être dépassé de 15 p.c. si les mesures nécessaires ne sont pas prises.

Dans le contexte de l'objectif de stabilisation pour l'an 2000 des émissions de CO₂ pour l'ensemble de la Communauté, chaque Etat membre a dû se fixer un objectif national et élaborer une stratégie pour atteindre cet objectif. Il s'agit ici de douze propositions unilatérales à forte variabilité, chaque pays décrivant en fait la contribution qu'il estime être en mesure d'apporter à la réalisation de l'objectif communautaire. Certains Etats membres dont le niveau d'émission de CO₂ par habitant est supérieur à la moyenne communautaire, se sont imposé un objectif allant au-delà de celui de la Communauté. Par exemple, la Belgique et les Pays-Bas veulent réduire leurs émissions de 5 p.c. à l'horizon 2000 par rapport à 1990. Le Danemark et l'Allemagne ont même décidé de réduire leurs émissions, respectivement de 20 p.c. et de 25 p.c. à l'horizon 2005. D'autres Etats membres, dont le niveau de développement économique est plus bas, peuvent ainsi se fixer un objectif moins sévère et même accepter éventuellement une augmentation (en quantités absolues) de leurs émissions de CO₂. L'objectif du Portugal, par exemple, est de limiter l'augmentation de ces émissions de 20 p.c. Il va de soi que tous les Etats membres sont supposés devoir faire un effort approprié pour réaliser leur objectif national, quel qu'il soit.

Dans l'idéal, la conjonction des différents objectifs nationaux devrait aboutir à la réalisation de l'objectif communautaire. En date du 18 mars 1993, les services de la Commission européenne sont toutefois parvenus à la conclusion que, sous leur forme actuelle, les programmes nationaux ne permettront pas d'atteindre cet objectif. Le Conseil Environnement du 23 mars 1993 en a conclu qu'il sera nécessaire d'avoir recours à des mesures nationales et communautaires additionnelles pour réduire les émissions de CO₂ de la Communauté en vue de réaliser la stabilisation.

Malgré le caractère hasardeux de la procédure décrite ci-dessus, il est difficilement envisageable que la Communauté européenne renonce à l'objectif de stabilisation des émissions. En cette matière, elle a en effet voulu se profiler en initiateur sur la scène internationale. Ayant choisi une attitude de pointe au Sommet de la Terre à Rio, il serait politiquement peu défendable de renoncer à l'objectif arrêté.

Efficacité de l'objectif choisi par la Communauté européenne

La Communauté européenne est responsable de 13 p.c. des émissions mondiales de CO₂. Cette part ira en se réduisant dans la mesure où l'on sait que la

voorzien dat het aandeel van de Derde Wereld en van de Midden- en Oosteuropese landen zal toenemen door hun industriële ontwikkeling in de komende jaren. Voorts bedraagt het aandeel van de Verenigde Staten ongeveer 30 pct. Men kan zich dus terecht afvragen wat het objectieve nut is van de geplande inspanning van de E.G.

Het is bekend dat de E.G.-lid-staten inzake energie-efficiëntie en technologieën om CO₂-emissies terug te dringen, het verst gevorderd zijn, doch dat geldt helemaal niet voor de Midden- en Oosteuropese landen noch voor de ontwikkelingslanden. Bij gelijke investeringen zullen laatstgenoemde landen zonder enige twijfel een veel beter resultaat bereiken bij het terugdringen van de CO₂-emissies.

Tijdens de hoorzittingen van het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden zijn er stemmen opgegaan om een ander standpunt te bepalen op het stuk van het terugdringen van de CO₂-emissies. Aangezien het om een mondiaal probleem gaat, kwamen er voorstellen om het probleem eerst aan te pakken in die gebieden waar een eerste ingrijpen de beste resultaten zou hebben. Dat zou de Europese Gemeenschap er niet van mogen weerhouden op internationale fora een voortrekkersrol te spelen en op korte termijn meer doelgericht op te treden.

E. Kan men volstaan met een strategie die alleen gericht is op het terugdringen van de CO₂-emissies?

Het gecombineerde opwarmingseffect van methaan (CH₄), lachgas (N₂O) en industriële fluorfluorkoolwaterstoffen (CFK-11 en CFK-12) is tweemaal zo groot als dat veroorzaakt door het CO₂-gas alleen. Omdat de hoeveelheden CO₂-emissies evenwel heel wat hoger liggen dan die van de andere gasen, veroorzaakt het CO₂-gas alleen al de helft van het broeikas effect.

Voor methaan, waarvan de concentratie tijdens de voorbije eeuw ongeveer verdubbeld is, is men er tot heden nog niet in geslaagd de oorzaken van die toename te bepalen. Over het algemeen gaat men ervan uit dat bepaalde menselijke activiteiten, zoals vee-teelt, rijstteelt, het delven van fossiele brandstoffen en het storten van afval, daarvoor gedeeltelijk verantwoordelijk zijn.

Tijdens de laatste eeuwen is de uitstoot van lachgas (N₂O) verdubbeld wegens het toenemend gebruik van kunstmeststoffen en fossiele brandstoffen.

De I.P.C.C. (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) is tot het besluit gekomen dat om de concentratie van broeikasgassen te stabiliseren op het niveau van 1990, de mondiale CO₂-emissies met ten minste

part du Tiers Monde et des pays d'Europe centrale et orientale va croître en fonction du développement industriel que ces régions vont connaître dans les prochaines années. La part des Etats-Unis se situe aux alentours de 30 p.c. On peut dès lors s'interroger sur l'utilité objective de l'effort envisagé par la Communauté.

On sait que l'efficacité énergétique et les technologies réductrices des émissions de CO₂ dans les pays de la Communauté figurent déjà parmi les plus performantes, ce qui n'est absolument pas le cas des pays d'Europe centrale et de l'Est ni des pays en voie de développement. A investissement égal, le résultat atteint dans la réduction des émissions de CO₂ dans ces dernières régions sera à coup sûr nettement supérieur.

Plusieurs voix se sont élevées, lors des auditions organisées par le Comité d'Avis chargé de Questions européennes, pour choisir un autre point de vue sur la réduction des émissions de CO₂. On a plaidé, comme il s'agit d'un problème à caractère mondial, pour s'attaquer prioritairement au problème dans les régions où les effets d'une première action seraient les plus rentables. Cela n'empêcherait pas la Communauté européenne de prendre, aux yeux de la communauté internationale, le rôle d'initiateur en ce domaine, tout en agissant de façon plus efficace à brève échéance.

E. Peut-on se satisfaire d'une stratégie qui se concentre sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone?

L'effet de réchauffement combiné du méthane (CH₄), du protoxyde d'azote (N₂O) et des chlorofluorocarbones industriels (CFC-11 et CFC-12) correspond au double de celui généré par le seul gaz carbonique. Toutefois, comme les quantités de CO₂ émises sont nettement supérieures à celles des autres gaz, celui-ci est, à lui seul, responsable de 50 p.c. de l'effet de serre.

En ce qui concerne le méthane, dont la concentration a environ doublé lors du siècle écoulé, l'on n'a pas encore réussi à cerner les causes de l'accroissement de sa présence. On admet généralement que certaines activités humaines, à savoir l'élevage de bétail, la culture du riz, l'extraction de combustibles fossiles et l'épandage d'immondices en sont partiellement responsables.

L'émission de protoxyde d'azote (N₂O) a doublé au courant de ces derniers siècles à cause de l'utilisation croissante d'engrais chimiques et de combustibles fossiles.

L'I.P.C.C. (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) est arrivé à la conclusion qu'une stabilisation de la concentration des gaz à effet de serre au niveau de 1990 nécessite une réduction des émissions

60 pct. teruggedrongen moeten worden. Doch ook de emissies van volledig gehalogeneerde CFK's moeten met 75 à 100 pct. dalen, die van methaan met 15 à 20 pct. en die van lachgas met 70 à 80 pct.

De CFK-emissies, die bijna uitsluitend door menselijke activiteiten worden veroorzaakt (drijfgassen, expansiegassen, koelgassen en synthetische gassen), hebben sedert 1970 een bijna explosieve toename gekend. Dank zij het Protocol van Montreal, dat de produktie en het gebruik ervan drastisch beperkt, zal hun aandeel in het broeikas effect vermoedelijk sterk afnemen. Het lijkt dus niet nodig in een zeer nabije toekomst nog andere afdoende maatregelen te nemen.

De destabilisatie als gevolg van het broeikas effect bestrijden door de acties uitsluitend toe te spitsen op het terugdringen van de CO_2 -emissies, lijkt ontoereikend. Dat neemt niet weg dat men tegen dit broeikasgas het gemakkelijkst kan optreden, omdat men de oorsprong van de emissies het beste kent. Wil men de andere broeikasgassen doelmatig bestrijden, dan moet men in een eerste stadium, naast de verschillende maatregelen bestemd om de CO_2 -emissies terug te dringen, ook nog voorzien in stimulansen voor researchprogramma's op het stuk van de emissies van de andere broeikasgassen.

Tevens staat vast dat de maatregelen ter vermindering van de CO_2 -emissies ook de andere broeikasgassen terugdringen. Het gaat hier om CH_4 , N_2O en troposferische ozon. Dat pleit ervoor dat men eerst tegen de CO_2 -emissies gaat optreden.

Zodra er meer wetenschappelijke informatie beschikbaar is over de andere broeikasgassen, moeten er ook op dat punt gerichte acties volgen.

II. DE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie is in twee stappen te werk gegaan bij het voorstellen van maatregelen om de stabilisatiedoelstelling van de Gemeenschap inzake CO_2 -uitstoot te bereiken.

Zij is begonnen met op 14 oktober 1991 aan de Raad een mededeling voor te leggen (document SEC (91) 1744 def), waarin alleen de grote lijnen uiteengezet werden van de strategie waarmee zij die doelstelling meende te kunnen verwezenlijken. Het voorstel om een specifieke CO_2 /energiebelasting te heffen maakte van deze strategie deel uit.

Op 13 december 1991 kreeg de Commissie van de Energie/Milieuraad het licht op groen om haar strategie in detail uit te werken en in concrete wetgevendende initiatieven, onder andere een voorstel van belasting, om te zetten. De Ecofinraad van zijn kant drong er op

au niveau mondial d'au moins 60 p.c. de dioxyde de carbone. Toute fois, il faudra aussi réduire de 75 à 100 p.c. les émissions de C.F.C. complètement halogénés, de 15 à 20 p.c. celles de méthane et de 70 à 80 p.c. celles de protoxyde d'azote.

Les émissions de C.F.C., qui sont presque exclusivement d'origine anthropogène (gaz propulseurs, gaz d'expansion, gaz réfrigérants et synthétiques), ont connu une augmentation quasi explosive après 1970. Grâce au Protocole de Montréal, qui limite sévèrement leur production et leur utilisation, ils contribueront probablement de façon beaucoup plus limitée à l'effet de serre. D'autres actions déterminantes paraissent donc superflues dans un avenir immédiat.

Combattre la déstabilisation de l'effet de serre en focalisant exclusivement les actions sur la réduction des émissions de CO_2 paraît insuffisant. Reste que c'est le gaz à effet de serre contre lequel l'action est la plus facile à mettre au point puisque l'origine de ses émissions est la mieux connue. La lutte efficace contre les autres gaz à effet de serre suppose dans un premier stade de stimuler, en complément aux différents instruments engagés dans la lutte contre les émissions de CO_2 , des programmes de recherche en ce qui concerne les émissions des autres gaz à effet de serre.

Il est également établi que les mesures tendant à réduire les émissions de CO_2 ont par la même occasion un effet réducteur sur les émissions d'autres gaz à effet de serre tels que le CH_4 , le N_2O c. l'ozone troposphérique. Ces éléments plaident pour une action prioritaire concernant le CO_2 .

Dès que les données scientifiques concernant les autres gaz à effet de serre seront plus développées, des actions ciblées devront également être engagées à cet égard.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La Commission a procédé en deux étapes pour proposer des mesures visant à atteindre l'objectif de stabilisation de la Communauté en matière d'émissions de CO_2 .

Elle a commencé par soumettre au Conseil, le 14 octobre 1991, une communication (document SEC (91) 1744 final), qui ne faisait que tracer les grandes lignes de la stratégie grâce à laquelle elle pensait pouvoir réaliser cet objectif. La proposition visant à percevoir une taxe spécifique CO_2 /énergie faisait partie de cette stratégie.

Le 13 décembre 1991, le Conseil conjoint Energie/Environnement a donné à la Commission le feu vert pour élaborer en détail sa stratégie et la traduire par des initiatives législatives concrètes, notamment sous la forme d'une proposition de taxe. Le Conseil Eco-

16 december 1991 op aan de optimale vorm en de impact van een dergelijke belasting eerst grondig te bestuderen vooraleer een concreet voorstel te doen.

In juni 1992 heeft de Commissie dan vier uitgewerkte voorstellen ingediend. Het « voorstel voor een richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxyde en op het gebruik van energie », hieronder kortweg « voorstel van CO₂/energieheffing » genoemd (document COM (92) 226 def), was er een van. Het is met dit voorstel dat het Adviescomité zich in het bijzonder heeft beziggehouden. De essentiële kenmerken van de heffing die de Commissie in haar mededeling van 14 oktober 1991 geschetst had, bleven erin bewaard, hoewel men ook enkele opmerkelijke verschillen kan vaststellen, meer bepaald wat de concurrentiekracht van de bedrijven betreft.

De Commissie heeft haar vier voorstellen van juni 1992 nog eens extra toegelicht in een nieuwe mededeling (document COM (92) 246 def).

Inmiddels heeft zij nog een vijfde instrument aan haar programma toegevoegd, namelijk de goedkeuring door de Raad van de Conventie over klimaatverandering die op de U.N.C.E.D.-Conferentie van Rio de Janeiro werd ondertekend (cf. het wetgevend programma van de Commissie voor 1993, doc. COM (93) 43 def, bijlage III, sectie 241). Bovendien heeft de Commissie nog een voorstel aangekondigd om striktere normen inzake energieverbruik bij huishoudelijke apparaten in te voeren (cf. COM (93) 43 def, sectie 244).

A. Vermindering van de CO₂-uitstoot en efficiënter energiegebruik

Vanaf het begin heeft de Commissie de CO₂-doelstelling van de Gemeenschap met een andere doelstelling verbonden, namelijk die van een rationeler of efficiënter energiegebruik. De twee doelstellingen worden systematisch in één adem vermeld, tot in het opschrift van de Commissiedocumenten toe.

In de mededeling van 14 oktober 1991 (§ 2) wordt de band tussen beide als volgt gelegd. De belangrijkste factor die tot de uitstoot van CO₂ bijdraagt, is de verbranding van fossiele energiedragers. De technieken om de hoeveelheid CO₂ die bij die verbrandingsprocessen vrijkomt aanzienlijk te verminderen, zijn echter nog lang niet verfijnd genoeg. Bijgevolg zijn wij voorlopig vooral aangewezen op een vermindering van het gebruik van fossiele energiedragers. Er zijn twee manieren om dit doel te bereiken:

— de overschakeling op energiebronnen die geen of minder CO₂ genereren;

fin, pour sa part, a insisté, le 16 décembre 1991, pour que l'on procède à une étude approfondie de la forme optimale et de l'incidence d'une telle taxe avant de formuler une proposition concrète.

En juin 1992, la Commission a déposé quatre propositions qu'elle avait mises au point. La « proposition de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie », dénommée ci-après en abrégé « proposition de taxe CO₂/énergie » (document COM (92) 226 final), était l'une d'entre elles. C'est de cette proposition que le Comité d'avis s'est occupé en particulier. Les caractéristiques essentielles de la taxe que la Commission avait esquissées dans sa communication du 14 octobre 1991, y étaient maintenues, bien que l'on puisse également constater plusieurs différences notables, plus précisément en ce qui concerne la compétitivité des entreprises.

La Commission a fourni des explications supplémentaires sur ses quatre propositions de juin 1992 dans une nouvelle communication (document COM (92) 246 final).

Elle a, entre-temps, ajouté un cinquième instrument à son programme, à savoir l'approbation, par le Conseil, de la Convention-cadre sur le changement climatique, signée lors de la Conférence de Rio de Janeiro (C.N.U.E.D.) (cf. le programme législatif de la Commission pour 1993, doc. COM (93) 43 final, annexe III, section 241). En outre, la Commission a annoncé une proposition tendant à instaurer des standards plus stricts en matière de consommation d'énergie des appareils électroménagers (cf. COM (93) 43 final, section 244).

A. Diminution des émissions de CO₂ et utilisation plus efficace de l'énergie

Dès le début, la Commission a associé l'objectif de la Communauté en matière de CO₂ à un autre objectif, à savoir celui d'une utilisation plus rationnelle ou plus efficace de l'énergie. Ces deux objectifs sont systématiquement mentionnés conjointement, jusque et y compris dans l'intitulé des documents de la Commission.

Dans la communication du 14 octobre 1991 (§ 2), le lien qui les unit est défini comme suit. Le principal facteur contribuant à l'émission de CO₂ est la combustion des combustibles fossiles. Toutefois, les techniques visant à réduire sensiblement la quantité de CO₂ libérée lors de ces processus de combustion sont encore loin d'être tout à fait au point. Par conséquent, nous en sommes provisoirement réduits à pratiquer une diminution de l'utilisation des combustibles fossiles. Il y a deux façons d'atteindre cet objectif:

— passer à des sources d'énergie qui ne génèrent pas de CO₂ ou en génèrent moins;

— het efficiënter maken van het energiegebruik (zowel door verbetering van het energierendement als door energiebesparing).

Verder in de tekst (§§ 8 tot 11) van de Commissie wordt geargumenteed dat het efficiënter maken van het energiegebruik zelfs voor het leeuwedeel van de vermindering van de CO₂-uitstoot zal moeten zorgen, aangezien de mogelijkheden om over te schakelen op andere energiebronnen dan fossiele brandstoffen vooralsnog (zeker tot het jaar 2000) te beperkt zijn.

Men zal opmerken dat de logica van de bovenstaande redenering alleen tot efficiënter gebruik van fossiele brandstoffen aanzet: het efficiëntere gebruik van andere energiebronnen zoals kernenergie, elektriciteit uit waterkrachtcentrales en andere hernieuwbare energiebronnen, hoe weldadig ook op zich, kan niet tot een vermindering van de CO₂-uitstoot leiden, aangezien bij het gebruik van deze energiebronnen geen CO₂ geproduceerd wordt.

Uit de rest van de mededeling blijkt echter dat de Commissie het efficiënter maken van het energiegebruik als een algemene, principieel voor alle energiebronnen geldende doelstelling opvat. Het beste bewijs daarvan is dat zij zich, zoals in hoofdstuk II.C.1.1.3 hieronder zal uiteengezet worden, o.a. juist op de noodzaak van een efficiënter energiegebruik beroept om niet alleen de fossiele brandstoffen te belasten maar ook andere vormen van energie. Maar dan wordt het efficiënter maken van het energiegebruik méér dan een middel om de CO₂-uitstoot te beperken. Zij wordt een afzonderlijke doelstelling die met de CO₂-doelstelling weliswaar een belasting raakvlak heeft (per slot van rekening vormden de fossiele brandstoffen in 1989 bijna 85 pct. van het energieverbruik van de Gemeenschap — cf. bijlage 4 van SEC (91) 1744 def), maar er niet volledig toe te herleiden is.

Het valt trouwens op dat de Commissie in haar latere teksten de neiging heeft de twee doelstellingen zonder meer naast elkaar naar voren te schuiven, zonder de ene als een gevolg van de andere voor te stellen (zie bijvoorbeeld COM (92) 246 def, § 5 en p. 2 van de toelichting bij de richtlijn in COM (92) 226 def). De heer Depoortere heeft niettemin voor het Adviescomité expliciet de redenering herhaald dat men, om de CO₂-doelstelling te halen, op het totale energiegebruik, ook op dat van andere dan fossiele energiedragers, moet ingrijpen omdat er niet genoeg mogelijkheden zijn om over te stappen op energiebronnen die geen of minder CO₂-vervuiling veroorzaken (vergadering van het Adviescomité van 22 december 1992). De Commissie heeft deze dubbelzinnigheid in haar gedachtengang nooit opgehelderd.

Dat de Commissie de verbetering van de energie-efficiëntie als een doelstelling op zich beschouwt, die

— accroître l'efficacité énergétique (tant par une amélioration du rendement énergétique que par des économies d'énergie).

Plus loin dans le texte (§§ 8 à 11), la Commission développe l'argument selon lequel l'efficacité accrue de l'utilisation de l'énergie devra même apporter la plus grande contribution à la réduction des émissions de CO₂, étant donné que les possibilités de passer à des sources énergétiques autres que les combustibles fossiles sont encore trop limitées (et le resteront sûrement jusqu'en l'an 2000).

On remarquera que, dans la logique du raisonnement qui précède, seule l'utilisation plus efficace des combustibles fossiles est encouragée: une utilisation plus efficace d'autres sources d'énergie, telles que l'énergie nucléaire, l'électricité provenant des centrales hydro-électriques, et d'autres sources d'énergie renouvelables, quelque bénéfiques qu'elles soient intrinsèquement, ne peut pas entraîner de réduction des émissions de CO₂, puisque ces sources d'énergie ne produisent pas de CO₂.

Il ressort toutefois du reste de la communication que la Commission conçoit l'accroissement de l'efficacité énergétique comme un objectif général, valable en principe pour toutes les sources d'énergie. La meilleure preuve en est que, comme on l'exposera au chapitre II.C.1.1.3 ci-après, elle invoque précisément, entre autres, la nécessité d'une utilisation plus efficace de l'énergie pour taxer non seulement les combustibles fossiles, mais aussi d'autres formes d'énergie. Cependant, l'accroissement de l'efficacité énergétique devient alors plus qu'un moyen de limiter les émissions de CO₂. Il devient un objectif distinct, présentant certes d'importants points communs avec l'objectif CO₂ [après tout, les combustibles fossiles constituaient, en 1989, près de 85 p.c. de la consommation d'énergie de la Communauté — cf. l'annexe 4 du document SEC (91) 1744 final], mais qui ne peut pas s'y réduire entièrement.

Par ailleurs, il est frappant de constater que dans ses textes ultérieurs, la Commission a tendance à présenter purement et simplement les deux objectifs en parallèle, sans faire de l'un la conséquence de l'autre [voir par exemple le document COM (92) 246 final, § 5 et la page 2 de l'exposé des motifs de la directive dans COM (92) 226 final]. Il n'empêche que M. Depoortere a répété explicitement devant le Comité d'avis que, pour atteindre l'objectif CO₂, il faut intervenir sur l'utilisation globale de l'énergie, y compris sur celle des énergies autres que fossiles, parce qu'il n'existe pas suffisamment de possibilités de passer à des sources énergétiques occasionnant une pollution par le CO₂ nulle ou moindre (réunion du Comité d'avis du 22 décembre 1992). La Commission n'a jamais levé cette équivoque dans ses considérations.

Il n'est, toutefois, pas étonnant que la Commission considère l'amélioration de l'efficacité énergétique

ook los van de hele CO₂-problematiek haar geldigheid behoudt, is evenwel niet verwonderlijk. De doelstelling past immers perfect in het kader van het streven naar een duurzame ontwikkeling. Dit streven ligt krachtens het vijfde milieuprogramma [document COM (92) 23 def, deel II] aan de basis van het hele optreden van de Gemeenschap op milieugebied en werd ook in het Verdrag van Maastricht als een basisprincipe van de Europese Unie opgenomen (zie o.a. art. B en art. 2 van het E.G.-Verdrag).

B. De globale strategie

1. De Commissie heeft in haar mededeling van 14 oktober 1991 een zeer breed gamma van maatregelen voorgesteld om de CO₂-uitstoot te beperken en tot een efficiënter energiegebruik te komen. Gelet op de wetenschappelijke onzekerheden in verband met het broeikaseffect, heeft zij er naar eigen zeggen (§§ 12 en 37) naar gestreefd maatregelen te kiezen waarvan (a) de economische kostprijs tot een minimum beperkt blijft en die (b) niet alleen goed zijn voor de beperking van de CO₂-uitstoot, maar tevens een gunstige weerslag hebben in andere beleidsdomeinen van de Gemeenschap. Wat dit laatste punt betreft, vermeldt de Commissie (§ 9 — cf. COM (92) 246 def, § 9): het veiligstellen van de energievoorraden van de Gemeenschap, het reduceren van de uitstoot van andere schadelijke gassen dan CO₂, de rationalisering van het vervoer, het versterken van de competitiviteit van de Europese industrie door technologische innovatie. Een aantal van de voorgestelde maatregelen bestaan trouwens in het aanwenden van instrumenten die in het kader van deze andere domeinen van het Gemeenschapsbeleid (meer bepaald transport en technologische innovatie) ontwikkeld of gepland zijn.

De twee bovenvermelde beperkende criteria die de Commissie zich bij het uitwerken van haar strategie heeft opgelegd, zijn in feite een concretisering van het «no regret»-principe. In wat volgt zullen wij nog andere aanwijzingen vinden voor het feit dat de Commissie de vermindering van de CO₂-uitstoot en het bevorderen van een rationeel energieverbruik niet tot elke prijs wil realiseren. Critici van het voorstel van CO₂/energieheffing hebben daar bij het formuleren van hun bezwaren niet altijd voldoende rekening mee gehouden.

2. De strategie van de Commissie, zoals ze in de mededeling van 14 oktober 1991 uiteengezet werd, bestaat uit de volgende onderdelen.

(i) Klassieke, niet-fiscale maatregelen (§§ 3-15)

* Bestaande communautaire programma's voor onderzoek en ontwikkeling inzake energietechno-

comme un objectif en soi, qui garde sa validité même indépendamment de l'ensemble des problèmes liés au CO₂. En effet, cet objectif se situe parfaitement dans le cadre de la poursuite d'un développement durable, laquelle, en vertu du cinquième programme sur l'environnement [document COM (92) 23 final, II^e partie], sous-tend toute l'action de la Communauté en matière d'environnement et est inscrite dans le traité de Maastricht comme un principe de base de l'Union européenne (voir notamment l'article B et l'article 2 du traité de la C.E.).

B. La stratégie globale

1. Dans sa communication du 14 octobre 1991, la Commission a proposé une très large gamme de mesures pour limiter les émissions en CO₂ et améliorer l'efficacité énergétique. Etant donné les incertitudes scientifiques quant à l'effet de serre, elle s'est efforcée, selon ses propres dires (§§ 12 et 37), de choisir des mesures qui (a) entraînent les coûts économiques les plus faibles et (b) non seulement favorisent la limitation des émissions de CO₂, mais entraînent dans le même temps des bénéfices dans d'autres domaines de la politique communautaire. Sur ce dernier point, la Commission cite notamment [§ 9 — cf. COM (92) 246 final, § 9]: la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Communauté, la réduction des émissions de gaz nuisibles autres que le CO₂, la rationalisation des transports, le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne par l'innovation technique. Certaines des mesures proposées consistent du reste à utiliser des instruments qui ont été mis au point ou programmés dans le cadre d'autres politiques communautaires (plus particulièrement en matière de transports et d'innovation technique).

Les deux critères restrictifs précités, que la Commission s'est imposés dans l'élaboration de sa stratégie, sont en fait une concrétisation du principe de «no regret». Dans les lignes qui suivent, nous trouverons encore d'autres indications du fait que la Commission n'entend pas réaliser à n'importe quel prix la réduction des émissions de CO₂ et la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Ceux qui ont critiqué la proposition de taxe sur l'énergie et le CO₂ n'en ont pas toujours tenu compte suffisamment dans la formulation de leurs objections.

2. La stratégie de la Commission, telle qu'elle est exposée dans la communication du 14 octobre 1991, se compose des éléments suivants:

(i) Mesures classiques, non fiscales (§§ 13-15)

* Les programmes communautaires existants pour la recherche et le développement dans le

logie (JOULE) en voor de verspreiding van vernieuwende energietechnologie in e. buiten de E.G. (THERMIE) moeten worden aangepast en versterkt in de richting van meer aandacht voor de beperking van de CO₂-uitstoot en een efficiënter energiegebruik.

* De Gemeenschap moet reglementerend optreden en vrijwillige initiatieven bevorderen in de vier belangrijkste sectoren die tot de CO₂-uitstoot bijdragen (in 1989 samen verantwoordelijk voor 96 pct. van de CO₂-uitstoot in de Gemeenschap — zie bijlage 3 van SEC (91) 1744 def).

De Commissie vermeldt o.a. de volgende maatregelen:

- a) in de sector elektriciteitsproductie:
 - stimulering van de hernieuwbare energiebronnen;
 - aanmoediging van de «least cost planning» (een strategie die erin bestaat te investeren in een vermindering van de vraag naar elektriciteit door energiebesparing eerder dan in een verhoging van de productiecapaciteit, indien dit goedkoper uitkomt);
 - aanmoediging van de cogeneratie (het recupereren onder de vorm van warmte van een deel van de inputenergie die bij de productie van elektriciteit verloren gaat);
- b) in de industrie:
 - bevordering van de energie-audit;
 - bevordering van vrijwillige akkoorden in de energie-intensieve bedrijfstakken om het energieverbruik te verminderen;
 - bevordering van de zgn. gedecentraliseerde cogeneratie (cogeneratie op het niveau van de bedrijven);
- c) in de transportsector:
 - verbetering van het energierendement van de autobrandstoffen;
 - bevordering van een verschuiving van het wegvervoer naar andere, milieuvriendelijker vervoermiddelen (trein, binnenscheepvaart, gecombineerd vervoer);
 - sensibiliseringscampagnes voor een verminderd gebruik van de eigen wagen;
- d) in de huishoudelijke en de tertiaire sector:
 - het opleggen van striktere normen inzake elektrische apparaten, isolatie van gebouwen, etc.

Twee communautaire programma's moeten voor de financiële ondersteuning van deze maatregelen zorgen: ALTENER, voor de ondersteuning van acties ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen, en SAVE, voor de ondersteuning van acties ter bevordering van de energie-efficiëntie. Het SAVE-

domaine des technologies de l'énergie (JOULE) et pour la diffusion des technologies énergétiques innovatrices à l'intérieur et à l'extérieur de la C.E. (THERMIE) doivent être adaptés et renforcés dans le sens d'une attention accrue à la limitation des émissions de CO₂ et à une utilisation plus efficace de l'énergie.

* La Communauté doit légiférer et promouvoir des initiatives volontaires dans les quatre secteurs les plus importants qui contribuent à l'émission de CO₂ (en 1989, ils ont été responsables ensemble de 96 p.c. des émissions de CO₂ dans la Communauté — voir l'annexe 3 du doc. SEC (91) 1744 final).

La Commission cite notamment les mesures suivantes:

- a) dans le secteur de la production d'électricité:
 - stimulation des énergies renouvelables;
 - encouragement de la planification la plus économique (stratégie consistant à investir dans une réduction de la demande d'électricité par des économies d'énergie plutôt que dans une augmentation des capacités de production, si cela s'avère moins coûteux);
 - encouragement de la cogénération (récupération sous forme de chaleur d'une partie de l'énergie entrante qui est perdue lors de la production d'électricité);
- b) dans l'industrie:
 - promotion de l'audit énergétique;
 - promotion d'accords volontaires dans les secteurs grands consommateurs d'énergie, en vue de réduire la consommation de celle-ci;
 - promotion de la cogénération décentralisée (cogénération au niveau des entreprises);
- c) dans le secteur des transports:
 - amélioration du rendement énergétique des carburants;
 - promotion du glissement du transport routier à d'autres moyens de transport plus respectueux de l'environnement (rail, navigation intérieure, transport combiné);
 - campagnes de sensibilisation pour une moindre utilisation de la voiture personnelle;
- d) dans les secteurs domestique et tertiaire:
 - imposition de normes plus strictes pour les appareils électriques, l'isolation des bâtiments, etc.

Deux programmes communautaires doivent assurer le soutien financier de ces mesures: ALTENER, pour le soutien aux actions de promotion des énergies renouvelables, et SAVE, pour le soutien aux actions de promotion de l'efficacité énergétique. Le programme SAVE était déjà déposé au moment où la

programma was al ingediend op het moment dat de Commissie haar CO₂-strategie ontvouwde. Het werd door de Raad goedgekeurd op 29 oktober 1991 bij beschikking 91/565/E.E.G. (zie P.B. nr. L 307/34 van 8 november 1991). Het programma heeft een looptijd van vijf jaar en voorziet in financiële middelen ten belope van in totaal 35 miljoen ecu.

* Aanvullende reglementerende of stimuleringsmaatregelen, o.m. inzake herbebossing en de recycling van afval tot substitutiebrandstof, moeten onrechtstreeks tot de beperking van de CO₂-uitstoot en de verbetering van de energie-efficiëntie bijdragen. (In haar tweede mededeling over haar strategie heeft de Commissie in dit verband ook gewezen op de aanmoediging, in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, van de productie van gewassen om biobrandstoffen te maken — Zie COM (92) 246 def, § 14).

(ii) *Fiscale maatregelen (§§ 18-28)*

De Commissie denkt zowel aan heffingen als aan het aanwenden van fiscale stimuli:

* Heffingen:

— integratie in de strategie van bestaande fiscale voorstellen, o.a. het voorstel tot invoering van een verkeersheffing voor vrachtwagens;

— een nieuw voorstel: invoering van een specifieke CO₂/energieheffing (zie hoofdstuk II.C hieronder).

* Fiscale stimuleringsmaatregelen: een Europees gecoördineerd gebruik van dergelijke maatregelen in het kader van haar strategie zou volgens de Commissie zeer interessant zijn, o.a. om het opleggen van strengere normen inzake energieverbruik te ondersteunen; meer details worden echter niet gegeven. [In haar tweede mededeling heeft de Commissie verwezen naar het gunstige effect inzake beperking van de CO₂-uitstoot van haar voorstel van richtlijn om voor biobrandstoffen een verlaagd accijnstarief te hantieren — zie COM (92) 246 def §§ 14 en 31.]

(iii) *Aanvullende nationale maatregelen (§§ 30-32)*

De lidstaten moeten de maatregelen die op het niveau van de Gemeenschap worden genomen [groepen (i) en (ii) hierboven] aanvullen met maatregelen die aangepast zijn aan hun specifieke omstandigheden, meer bepaald aan de structuur van hun energiegebruik en het niveau van hun CO₂-emissies. Het kan daarbij, net als op het niveau van de Gemeenschap, gaan om het stimuleren van onderzoek, reglementerend optreden, ingrijpen via de fiscaliteit, enz.

De aanvullende nationale maatregelen maken in die zin deel uit van de communautaire strategie dat ze

Commissie a déployé sa stratégie concernant le CO₂. Il a été approuvé par le Conseil, le 29 octobre 1991, dans sa décision 91/565/C.E.E. (cf. J.O. n° L 307/34, du 8 novembre 1991). Le programme a une durée de cinq ans et prévoit des moyens financiers pour un total de 35 millions d'écus.

* Des mesures législatives ou d'incitation supplémentaires, notamment en matière de reboisement et de recyclage des déchets en carburants de substitution, doivent contribuer indirectement à limiter les émissions de CO₂ et à améliorer l'efficacité énergétique. (Dans sa seconde communication sur sa stratégie, la Commission a prévu également à cet égard, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, d'encourager la production de matières premières agricoles pour fabriquer des biocarburants — voir le doc. COM (92) 246 final, § 14.)

(ii) *Mesures fiscales (§§ 18-28)*

La Commission envisage d'instaurer des taxes et de prévoir des incitants fiscaux:

* Taxes:

— intégration dans la stratégie de propositions fiscales existantes, notamment la proposition d'instaurer une taxe de circulation pour les camions;

— une nouvelle proposition: introduction d'une taxe spécifique énergie/CO₂ (voir le chapitre II.C ci-dessous).

* Mesures d'incitation fiscales: la Commission juge très intéressant de coordonner, au niveau européen, le recours à des mesures de ce type dans le cadre de sa stratégie, dans le but de favoriser l'instauration de normes plus sévères en matière de consommation énergétique; elle ne donne toutefois pas plus de détails. [Dans sa seconde communication, la Commission a renvoyé à sa proposition de directive visant à instaurer un taux d'accises réduit pour les biocarburants, ce qui aurait un effet favorable sur la réduction des émissions de CO₂ — voir COM (92) 246 final, §§ 14 et 31.]

(iii) *Mesures nationales complémentaires (§§ 30 à 32)*

Les Etats membres doivent compléter les mesures prises par la Communauté [groupes (i) et (ii) ci-dessus] en prenant des mesures adaptées à leur situation spécifique, plus particulièrement à la structure de leur consommation énergétique et au niveau de leurs émissions de CO₂. Il peut s'agir là, tout comme au niveau de la Communauté, de l'encouragement à la recherche, de l'instauration de règlements, de mesures fiscales, etc.

Les mesures nationales complémentaires font partie de la stratégie communautaire en ce sens qu'elles

nodig zijn om de CO₂-doelstelling van de Gemeenschap te halen [cf. COM (92) 246 def, § 16]. M.a.w. de Commissie gaat er van uit dat de maatregelen die zij voorstelt op het niveau van de Gemeenschap toe te passen (de communautaire strategie in strikte zin, zo men wil), niet voldoende zullen zijn om die doelstelling te bereiken.

Hoewel deze aanvullende nationale maatregelen in SEC (91) 1744 def ook « nationale programma's » genoemd worden, mogen ze niet worden verward met de nationale programma's ter vermindering van de CO₂-uitstoot waarover in hoofdstuk I.D hierboven sprake was. Deze laatste omvatten immers alle maatregelen die de lidstaten willen nemen om hun nationale CO₂-doelstelling (= hun aandeel in de communautaire CO₂-doelstelling) te verwezenlijken. De implementatie van maatregelen die op het niveau van de Gemeenschap te beslissen zijn, hoort daar uiteraard ook bij.

(iv) Tweedegraadsmaatregelen

Dit zijn maatregelen op het niveau van de Gemeenschap die dienen om de toepassing van de maatregelen uit de groepen (i), (ii) en (iii) in goede banen te leiden.

* Lidstaten die bijzonder grote moeilijkheden ondervinden bij het toepassen van de communautaire strategie (in strikte zin) en meer bepaald door de invoering van de CO₂/energieheffing, moeten worden geholpen. De Commissie wil daarvoor o.a. een beroep doen op de structuurfondsen en het cohesiefonds van de Gemeenschap. (In het uitgewerkte voorstel van CO₂-energieheffing heeft zij bovendien een bepaling opgenomen die inhoudt dat dergelijke lidstaten tijdelijk van de heffing kunnen worden vrijgesteld — zie hoofdstuk II.C.2.5 hieronder.)

* Er moet een controlemechanisme komen om na te gaan in welke mate de CO₂-doelstelling van de Gemeenschap door het uitvoeren van de diverse maatregelen, communautaire zowel als nationale, gehaald wordt.

3. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk reeds vermeld werd, heeft de Commissie medio 1992 vier wetgevende initiatieven genomen om haar strategie te concretiseren [zie COM (92) 246 def § 31]. Al deze voorstellen wachten nog op goedkeuring door de Raad.

Behalve het voorstel van CO₂/energieheffing gaat het over:

— een voorstel voor een richtlijn om de CO₂-uitstoot te beperken door de energie-efficiëntie te verbeteren [COM (92) 182 def];

sont nécessaires pour atteindre l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ que la Communauté s'est fixé [cf. COM (92) 246 final, § 16]. En d'autres termes, la Commission estime que les mesures qu'elle propose d'appliquer au niveau de la Communauté (c'est-à-dire la stratégie communautaire *stricto sensu*) ne seront pas suffisantes pour atteindre cet objectif.

Malgré le fait que ces mesures nationales complémentaires sont également appelées « programmes nationaux » dans le doc. CES(91) 1744 final, il ne faut pas les confondre avec les programmes nationaux de réduction des émissions de CO₂ dont il a été question au chapitre I.D ci-dessus. Ceux-ci englobent en effet toutes les mesures que les Etats membres veulent prendre pour réaliser leur objectif national en matière de CO₂ (c'est-à-dire leur contribution à l'objectif communautaire en matière de CO₂). L'exécution des mesures qui doivent être prises au niveau de la Communauté en fait, bien entendu, partie.

(iv) Mesures du deuxième degré

Il s'agit de mesures qui sont prises au niveau de la Communauté et qui servent à appliquer correctement celles des groupes (i), (ii) et (iii).

* Il convient d'aider les Etats membres qui éprouvent des difficultés particulièrement graves pour appliquer la stratégie communautaire (*stricto sensu*), plus spécifiquement quant à l'instauration de la taxe CO₂/énergie. A cet effet, la Commission entend notamment faire appel aux fonds structurels et au Fonds de cohésion de la Communauté. (Elle a d'ailleurs, dans la proposition détaillée de taxe CO₂/énergie, inclus une disposition qui prévoit que les Etats membres qui se trouvent dans cette situation peuvent être dispensés temporairement de la taxe — voir le chapitre II.C.2.5 ci-dessous.)

* Il faut instaurer un mécanisme de contrôle pour vérifier dans quelle mesure l'exécution des diverses mesures, tant communautaires que nationales, permet d'atteindre l'objectif communautaire en matière de CO₂.

3. Comme il a déjà été dit au début du présent chapitre, la Commission a pris, à la mi-1992, quatre initiatives législatives en vue de concrétiser sa stratégie [voir COM (92) 246 final, § 31]. Toutes ces propositions doivent encore être approuvées par le Conseil.

En plus de la proposition de taxe CO₂/énergie, il s'agit de:

— une proposition de directive visant à limiter les émissions de CO₂ en améliorant l'efficacité énergétique [COM (92) 182 final];

— een voorstel voor een beschikking inzake de bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap — ALTENER-programma [COM (92) 180 def];

— een voorstel voor een beschikking inzake een bewakingsmechanisme voor de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in de Gemeenschap [COM (92) 181 def].

Het voorstel COM (92) 182 def dat de Commissie in het kader van het SAVE-programma situeert, omvat een pakket van zeven niet-fiscale maatregelen die door de lidstaten moeten worden gerealiseerd: de energiecificatie van gebouwen; de facturering van de kosten voor verwarming, klimaatregeling en warmwatervoorziening op basis van het werkelijke verbruik; de bevordering van de financiering door derden van energie-efficiënte investeringen in de openbare sector; de thermische isolatie van nieuwe gebouwen; de periodieke controle van verwarmingsketels; de periodieke controle van motorvoertuigen; de energie-audits in ondernemingen.

Het voorstel COM (92) 180 def stelt als doelstelling voorop het aandeel van de hernieuwbare energiebronnen in de totale energievoorziening tegen 2005 op te trekken tot 8 pct. (een verdubbeling ten opzichte van 1991). Daartoe moet (a) de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen (exclusief grote waterkrachtcentrales) verdrievoudigen en moeten (b) de biobrandstoffen tot een aandeel van 5 pct. in het totale verbruik van motorvoertuigen worden gebracht. Het vijfjarenprogramma ALTENER is bedoeld om acties te financieren die specifiek op het opvoeren van de penetratiegraad van deze hernieuwbare energiebronnen gericht zijn. Uit mededeling COM (92) 246 def, § 6, blijkt dat de Commissie voor dit programma op financiële middelen ten belope van 40 miljoen ecu rekent.

Het monitoring-systeem dat in COM (92) 181 def uitgewerkt wordt en waarmee de Commissie erop wil toezien dat de Gemeenschap haar CO₂-doelstelling haalt, is gebaseerd op de evaluatie van de nationale CO₂-uitstootprogramma's van de lidstaten en op de systematische follow-up van de uitvoering daarvan via een systeem van uniforme gegevensmelding en inventarisering van de uitstoot. Opmerkelijk is dat de Commissie het bewakingsmechanisme geleidelijk ook tot andere broeikasgassen dan CO₂ wil uitbreiden, «naarmate de beleidslijnen ter zake zich ontwikkelen» (art. 1 van het voorstel).

Afgezien van dit laatste element, zijn de vier voorstellen van juni 1992 duidelijk beperkter van opzet dan de globale strategie die onder punt 2 hierboven beschreven werd. Men moet er nochtans rekening mee houden dat bepaalde maatregelen die van die strategie deel uitmaken, door de Commissie in een

— une proposition de décision visant à favoriser le développement des énergies renouvelables dans la Communauté — programme ALTENER [COM (92) 180 final];

— une proposition de décision relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté [COM (92) 181 final].

La proposition COM (92) 182 final de la Commission, qui concerne le programme SAVE, comprend une série de sept mesures non fiscales qui doivent être réalisées par les Etats membres: la certification énergétique des bâtiments; la facturation des frais de chauffage, de climatisation et d'eau chaude sanitaire sur la base de la consommation réelle; la promotion du financement par des tiers des investissements d'efficacité énergétique dans le secteur public; l'isolation thermique des bâtiments neufs; l'inspection périodique des chaudières; l'inspection périodique des véhicules; les diagnostics énergétiques dans les entreprises.

La proposition COM (92) 180 final a pour objectif de relever à 8 p.c., pour 2005, la part des sources d'énergie renouvelables dans l'ensemble de l'approvisionnement énergétique (ce qui représente un doublement par rapport à 1991). A cet effet, il faut que (a) la production d'électricité provenant des sources d'énergie renouvelables (à l'exclusion des grandes centrales hydro-électriques) triple et que (b) la part des bio-carburants dans la consommation totale des véhicules à moteur atteigne 5 p.. Le but du programme quinquennal ALTENER est de financer des actions visant spécifiquement à augmenter la pénétration de ces énergies renouvelables. Il ressort de la communication COM (92) 246 final, au § 6, que la Commission espère obtenir 40 millions d'écus pour ce programme.

Le système de surveillance élaboré dans le document COM (92) 181 final, et grâce auquel la Commission souhaite veiller à ce que la Communauté atteigne son objectif de stabilisation des émissions de CO₂, se fonde sur l'évaluation des programmes nationaux des Etats membres relatifs aux émissions de CO₂ et sur le suivi systématique de leur exécution au moyen d'un système permettant de communiquer les données et de dresser l'inventaire des émissions de façon uniforme. On notera que la Commission veut graduellement étendre le mécanisme de surveillance aux autres gaz à effet de serre que le CO₂, «en fonction de l'évolution des politiques en la matière» (art. 1^{er} de la proposition).

Mis à part ce dernier élément, les quatre propositions de juin 1992 ont un objectif nettement plus limité que la stratégie globale décrite sous le point 2 ci-dessus. Il faut cependant tenir compte du fait que la Commission élabore, dans un autre cadre, certaines mesures qui font partie de cette stratégie. C'est le cas,

ander kader uitgewerkt worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanpassing van de programma's JOULE en THERMIE en voor bepaalde maatregelen in de transportsector, die de Commissie in haar Groenboek betreffende een milieuvriendelijker vervoer [COM (92) 46 def] heeft opgenomen. Dit neemt niet weg dat bepaalde onderdelen van de strategie duidelijk nog niet in concrete wetgevende initiatieven zijn omgezet. De Commissie werkt echter aan bijkomende voorstellen, zoals aan het begin van dit hoofdstuk al werd aangestipt.

Wij vermelden nog dat de Commissie in haar mededeling een alternatieve opdeling maakt van de maatregelen die haar strategie omvat [zie COM (92) 246 def, §§ 5 tot 7]. De strategie, aldus die tekst, bestaat enerzijds uit maatregelen die de ontwikkeling van technologie en van de infrastructuur op energiegebied beogen en anderzijds uit maatregelen die het gedrag van de energiegebruikers willen beïnvloeden. Tot de laatste categorie behoort de CO₂/energieheffing, tot de eerste al de rest. Men kan hier de invloed onderkennen van het vijfde milieuactieprogramma van de Gemeenschap [«Op weg naar duurzame ontwikkeling» — document COM (92) 23 def, deel II]. Hierin wordt er juist sterk de nadruk op gelegd dat de milieuactie van de Gemeenschap voortaan niet meer alleen op regelgeving (het opleggen van normen) kan steunen, maar ook gebruik moet maken van marktgerichte instrumenten om de milieukosten door te berekenen in de prijs van produkten en zo het gedrag van producenten en consumenten te beïnvloeden.

4. De Commissie hecht veel belang aan de synergie van de diverse onderdelen van de voorgestelde strategie: zij vullen elkaar aan en hun doelmatigheid hangt voor een deel af van het feit dat zij tegelijk worden doorgevoerd. Zo moet van de CO₂/energieheffing een stimulerend effect uitgaan op onderzoek en ontwikkeling (zie COM(92) 246 def §§ 8 en 13).

Verscheidene senatoren hebben eveneens de nadruk gelegd op de noodzaak van een globale aanpak en meer bepaald het belang van de maatregelen in de transportsector onderstreept. Wat baat het bijvoorbeeld, aldus een lid van het Adviescomité, te werken aan technieken waardoor de CO₂-uitstoot van wagens verminderd wordt, als het aantal wagens altijd maar toeneemt en er niets ondernomen wordt om het privé-wagengebruik te ontmoedigen ten voordele van het openbaar vervoer?

5. Over het relatieve aandeel van de diverse onderdelen van de strategie bij het realiseren van de CO₂-doelstelling heeft de Commissie uiteenlopende schattingen gegeven. De onderdelen van de strategie wor-

par exemple, de l'adaptation des programmes JOULE et THERMIE et de certaines mesures s'appliquant au secteur des transports, que la Commission a incluses dans son Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement [COM (92) 46 final]. Il n'empêche que certains éléments de la stratégie n'ont manifestement pas encore été transposés dans des initiatives législatives concrètes. Cependant, comme il a été signalé au début du présent chapitre, la Commission travaille à des propositions complémentaires.

Nous signalons encore que, dans sa seconde communication, la Commission donne une répartition différente des mesures formant sa stratégie [voir COM (92) 246 final, §§ 5 à 7]. D'après ce texte, la stratégie comporte, d'une part, des mesures visant à développer la technologie et l'infrastructure en matière énergétique et, d'autre part, des mesures visant à influencer le comportement des consommateurs d'énergie. La taxe CO₂/énergie appartient à cette dernière catégorie; tout le reste appartient à la première catégorie. On reconnaît ici l'influence du cinquième programme d'action pour l'environnement de la Communauté [«Vers un développement soutenable» — document COM (92) 23 final, partie II]. Ce programme insiste fortement sur le fait que l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement ne peut plus désormais uniquement s'appuyer sur la réglementation (c'est-à-dire le fait d'édicter des normes), mais doit également faire usage d'instruments basés sur les mécanismes de marché afin d'inclure le coût environnemental dans le prix des produits et afin d'influencer de cette façon le comportement des producteurs et des consommateurs.

4. La Commission attache une grande importance à ce qu'il est convenu d'appeler la synergie des différents éléments de la stratégie proposée: ceux-ci se complètent et leur efficacité dépend en partie de la simultanéité de leur mise en œuvre. Ainsi la taxe CO₂/énergie doit avoir un effet de stimulation sur la recherche et le développement (voir COM (92) 246 final, §§ 8 et 13).

Plusieurs sénateurs ont également souligné la nécessité d'une approche globale et, en particulier, l'importance des mesures dans le secteur des transports. Un membre du Comité d'avis se demande, par exemple, à quoi sert de mettre au point des techniques permettant une réduction des émissions de CO₂ par les voitures si le nombre de celles-ci ne cesse d'augmenter et que rien ne soit fait pour décourager leur usage par les particuliers au profit des transports en commun.

5. La Commission a donné des estimations divergentes concernant la part relative des différents éléments de la stratégie en vue de réaliser l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂. Toutefois, il con-

den daarbij echter niet altijd op dezelfde wijze gegroepeerd, wat een onderlinge vergelijking bemoeilijkt.

— In de oorspronkelijke mededeling schat de Commissie het aandeel van de maatregelen uit groep (i) op « bijna de helft » van wat nodig is om de doelstelling te realiseren (zie SEC (91) 1744 def, § 16). De bijlage bij het document waar de Commissie naar verwijst, biedt echter maar een gedeeltelijke rechtvaardiging van deze stelling. Het gaat in die bijlage (nr. 6) immers uitsluitend over de maatregelen in het kader van het SAVE-programma, die volgens bijlage 5 de toename van de CO₂-uitstoot tegen het jaar 2000 in vergelijking met 1990 van 11 pct. tot 8 pct. zullen terugbrengen.

— In haar tweede mededeling (COM (92) 246 def, § 16) schat de Commissie de toename van de CO₂-uitstoot tegen 2000 op minstens 12 pct. Dank zij de niet-fiscale maatregelen zou deze stijging teruggebracht worden tot 6,5 pct. (vermindering van de toename van de CO₂-uitstoot met 1,5 punt dank zij het THERMIE-programma, met 3 punt dank zij de maatregelen in het kader van het SAVE-programma, met 1 punt dank zij het ALTENER-programma). Het voorstel van CO₂/energieheffing en de aanvullende nationale maatregelen zouden moeten instaan voor de rest van de te leveren inspanning.

— De heer Pittevils heeft in zijn uiteenzetting voor het Adviescomité (vergadering van 8 december 1992) melding gemaakt van een latere studie van de Commissie (aan de lidstaten meegedeeld op 28 oktober 1992) waaruit blijkt dat de CO₂/energieheffing voor ongeveer 1/3 tot het verwezenlijken van de stabilisatiedoelstelling zou bijdragen. In bijlage 3 van het advies van de Hoge Raad van Financiën van 30 november 1992 wordt een samenvatting gegeven van deze studie. Het is tot nog toe de meest gedetailleerde.

— In haar advies van 2 december 1992 heeft de UNICE het over een aandeel van slechts 25 pct. voor de CO₂/energieheffing. Zij beroept zich daarvoor op gegevens die de Commissie zelf verstrekt heeft. Een lid heeft tijdens de vergaderingen van het Adviescomité eveneens dit cijfer geciteerd. De vertegenwoordiger van de Commissie, de heer Depoortere, heeft echter tegenover het Adviescomité verklaard dat het aandeel van de heffing zeker groter zal zijn. Aangezien de Raad de neiging heeft de programma's SAVE en ALTENER af te zwakken, zou het aandeel van de heffing zelfs tot de helft van de te leveren inspanning toenemen. Hierbij moet nochtans worden aangetekend dat de heer Depoortere in deze context geen rekening leek te houden met de puur nationale maatregelen.

In hoofdstuk II.A werd uiteengezet dat er voor de Commissie fundamenteel twee manieren zijn om de

vient de noter que les éléments de la stratégie ne sont pas toujours groupés de la même manière, ce qui rend la comparaison difficile.

— Dans sa communication initiale, la Commission estime la part des mesures du groupe (i) à « environ la moitié » de l'effort à fournir pour réaliser l'objectif (voir SEC (91) 1744 final, § 16). Toutefois, l'annexe à laquelle se réfère la Commission dans ledit document n'offre qu'une justification partielle de cette estimation. En effet, cette annexe (n° 6) traite exclusivement des mesures prises dans le cadre du programme SAVE, lesquelles, selon l'annexe 5, ramèneront l'augmentation de CO₂ par rapport à 1990, de 11 à 8 p.c. d'ici l'an 2000.

— Dans sa deuxième communication (COM (92) 246 final, § 16), la Commission estime que les émissions de CO₂ pourraient s'accroître d'au moins 12 p.c. d'ici l'an 2000. Grâce aux mesures non fiscales, cet accroissement pourrait être ramené à 6,5 p.c. (réduction de l'augmentation des émissions de CO₂ de 1,5 point grâce au programme THERMIE, de 3 points grâce aux mesures prises dans le cadre du programme SAVE, de 1 point grâce au programme ALTENER). Le reste de l'effort à fournir devrait provenir de la proposition d'instauration d'une taxe CO₂/énergie et des mesures nationales complémentaires.

— Dans son exposé devant le Comité d'avis (réunion du 8 décembre 1992), M. Pittevils a fait état d'une étude ultérieure de la Commission (communiquée aux Etats membres le 28 octobre 1992), d'où il ressort que la taxe CO₂/énergie contribuerait pour près d'un tiers à la réalisation de l'objectif de stabilisation. Un résumé de cette étude, la plus détaillée qui soit jusqu'à présent, figure en annexe 3 à l'avis du Conseil supérieur des finances du 30 novembre 1992.

— Invoquant des données fournies par la Commission elle-même, l'UNICE affirme, dans son avis du 2 décembre 1992, que la part de la taxe CO₂/énergie représenterait seulement 25 p.c. Un membre a également cité ce chiffre au cours des réunions du Comité d'avis. Le représentant de la Commission, M. Depoortere, a toutefois déclaré devant le Comité d'avis que la part de la taxe sera certainement plus importante. Puisque le Conseil a tendance à réduire les programmes SAVE et ALTENER, la part de la taxe atteindrait même la moitié de l'effort à fournir. L'on remarquera toutefois que M. Depoortere n'a apparemment pas tenu compte, dans ce contexte, des mesures purement nationales.

Au chapitre II.A ont été exposées les deux manières fondamentales dont la Commission prévoit de

CO₂-uitstoot te beperken: de overschakeling op energiebronnen die geen of minder CO₂ genereren en het verhogen van de energie-efficiëntie. In termen van deze twee basisopties schat de Commissie het effect van haar strategie als volgt in (zie COM (92) 246 def, § 17-18). Het effect inzake overschakeling op andere energiebronnen zou maar 15 pct. bedragen van de inspanning die moet worden geleverd om de CO₂-stabilisatiedoelstelling te halen. De Commissie verwacht meer bepaald dat de door haar voorgestelde maatregelen vóór het jaar 2000 (a) weinig resultaat zullen hebben op het gebied van de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, (b) het aandeel van petroleum, nucleaire energie en hydro-elektriciteit in de totale energievoorziening niet noemenswaardig zullen wijzigen en (c) alleen tot een structurele toename zullen leiden van het aandeel van het minder CO₂-vervuiling veroorzakende aardgas ten nadele van steenkool (het aandeel van steenkool zou dalen van 24 pct. tot 20 pct., dat van aardgas zou stijgen van 18 pct. naar 22 pct.). De rest van de inspanning die nodig is om de CO₂-doelstelling te verwezenlijken (85 pct.) zou dus van het effect van de strategie inzake verbetering van de energie-efficiëntie moeten komen.

Overigens kan men de individuele maatregelen waarin de strategie voorziet, niet zonder meer bij de ene of de andere van die twee basisopties indelen. Sommige maatregelen zijn inderdaad specifiek op de overschakeling op andere energiebronnen gericht (bijvoorbeeld het ALTENER-programma) of op de verbetering van de energie-efficiëntie (bijvoorbeeld het SAVE-programma). Maar de CO₂/energieheffing bijvoorbeeld moet op beide domeinen effect sorteren.

C. Het voorstel van CO₂/energieheffing

De bedoeling van dit onderdeel van het rapport is een overzicht te geven van de belangrijkste kenmerken van de door de Commissie voorgestelde heffing, op basis van een analyse van het voorstel van richtlijn COM(92) 226 def. Wanneer dit voor een goed begrip noodzakelijk is, wordt echter ook verwezen naar wat in de twee mededelingen SEC (91) 1744 def en COM (92) 246 def over de heffing wordt gezegd.

In zijn uiteenzetting voor het Adviescomité heeft de heer Pittevels erop gewezen dat de tekst van de ontwerp-richtlijn een aantal onvolkomenheden vertoont. Niet alleen zijn sommige aspecten van de voorgestelde regeling beter uitgewerkt in de toelichting bij de richtlijn dan in de tekst van de richtlijn zelf, richtlijn en toelichting stemmen ook niet altijd volledig met elkaar overeen. Bovendien is de argumentatie van de Commissie in de diverse documenten niet altijd even duidelijk.

réduire les émissions de CO₂: le recours à des sources énergétiques ne générant pas ou générant moins de CO₂ et l'amélioration de l'efficacité énergétique. Au regard de ces deux options de base, la Commission estime l'impact de sa stratégie comme suit (voir COM (92) 246 final, §§ 17 et 18). L'impact en matière de recours à d'autres sources énergétiques ne contribuerait que pour 15 p.c. à l'effort à fournir pour atteindre l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂. En particulier, la Commission s'attend à ce que, avant l'an 2000, les mesures qu'elle propose (a) n'aient que peu de résultats pour le développement des énergies renouvelables, (b) ne modifieront pas notablement la contribution du pétrole, de l'énergie nucléaire et de l'hydro-électricité dans l'approvisionnement total en énergie et (c) n'aboutiront qu'à un accroissement structurel de la part du gaz naturel, source d'une pollution moindre par le CO₂, au détriment du charbon (la part de celui-ci diminuerait de 24 à 20 p.c., celle du gaz naturel passant de 18 à 22 p.c.). Le reste de l'effort nécessaire pour réaliser l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ (85 p.c.) devrait donc provenir de l'effet de la stratégie en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Par ailleurs, les mesures individuelles prévues dans la stratégie ne relèvent pas sans plus de l'une ou l'autre de ces deux options de base. Il est vrai que certaines mesures sont spécifiquement axées sur le recours à d'autres sources énergétiques (par exemple le programme ALTENER) ou sur l'amélioration de l'efficacité énergétique (par exemple le programme SAVE). Par contre, la taxe CO₂/énergie, par exemple, doit, quant à elle, sortir ses effets dans les deux domaines.

C. La proposition de taxe CO₂/énergie

Le but de la présente subdivision du rapport est de donner un aperçu des principales caractéristiques de la taxe proposée par la Commission, à partir de l'analyse de la proposition de directive COM(92) 226 final. Toutefois, lorsque la chose s'avère nécessaire pour la bonne compréhension, on se référera également à ce qui est dit au sujet de cette taxe dans les deux communications SEC(91) 1744 final et COM(92) 246 final.

Dans l'exposé qu'il a fait au Comité d'avis, M. Pittevels a souligné que le texte du projet de directive présente un certain nombre d'imperfections. Non seulement certains aspects de la réglementation proposée sont mieux traités dans l'exposé des motifs de la directive que dans le texte même de celle-ci, mais, en outre, la directive et l'exposé des motifs ne se recouvrent pas toujours parfaitement. De plus, l'argumentation développée par la Commission dans les divers documents ne présente pas toujours une clarté parfaite.

Van de andere kant zijn tegen de voorstellen van de Commissie nogal wat argumenten ingebracht die onvoldoende rekening houden met de concrete inhoud van die voorstellen en die dus niet helemaal pertinent zijn. Bedoelde argumenten worden reeds in dit onderdeel van de uiteenzetting behandeld, en niet in hoofdstuk III, omdat zij door een analyse van de inhoud van de ontwerprichtlijn zelf kunnen worden weerlegd.

1. Basisstructuur van de heffing

De Commissie stelt een belasting voor op alle energiedragers met uitzondering van de meeste hernieuwbare energiebronnen. Die belasting is voor de helft gebaseerd op de hoeveelheid CO₂ welke bij het gebruik van die produkten vrijkomt en voor de helft op hun energiewaarde. De toepassing van deze zogenaamde dubbele grondslag leidt tot een speciale behandeling van elektriciteit.

De heffing wordt geïnd door de lidstaten ten eigen bate, en dit volgens de accijntechniek.

Het tarief voor de diverse energieprodukten wordt berekend uitgaande van een totale belasting (CO₂-gedeelte plus energiedeelte) van 17,7 ecu per ton olie-equivalent of 3 US dollar per vat (tegen de gemiddelde wisselkoers van 1991). De tarieven worden geleidelijk opgetrokken tot de totale belasting na 7 jaar 10 dollar per vat bedraagt. Het gaat daarbij steeds om minimumtarieven: de lidstaten mogen hogere tarieven toepassen.

1.1. Toepassingsgebied en grondslag van de heffing

1.1.1. In de ontwerprichtlijn wordt eerst het toepassingsgebied van de heffing (= de verzameling van de belaste produkten) gedefinieerd en wordt dan bepaald hoe de dubbele grondslag van de belasting de diverse soorten belaste produkten treft. Krachtens artikel 3 zouden de volgende produkten aan de belasting worden onderworpen:

— de primaire fossiele energiedragers (steenkool, bruinkool, turf, aardgas, aardolie) en hun afgeleide produkten (cokes, benzine, etc.) voor zover zij bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof inclusief als motorbrandstof [art. 3, leden 1 en 2 sub a)];

— elektriciteit (en warmte) opgewekt door kerncentrales of door grote waterkrachtcentrales, dit wil zeggen waterkrachtcentrales met een capaciteit van meer dan 10 Mw [art. 3, lid 2 sub b)].

Opvallend is dat elektriciteit die door middel van fossiele brandstoffen (dus in traditionele centrales) wordt opgewekt, hier niet vermeld wordt. De reden is, zoals we zullen zien, dat deze elektriciteit slechts

D'autre part, on a opposé aux propositions de la Commission pas mal d'arguments qui ne tiennent pas suffisamment compte de leur contenu concret et qui, dès lors, ne sont pas tout à fait pertinents. Les arguments en question sont traités dans cette partie-ci de l'exposé et non au chapitre III, parce que la seule analyse du contenu de la proposition de directive permet de les réfuter.

1. Structure de base de la taxe

La Commission propose une taxe sur toutes les énergies, à l'exception de la plupart des énergies renouvelables. Cette taxe serait basée pour moitié sur la quantité de CO₂ libérée lors de l'utilisation de ces produits et pour moitié sur leur valeur énergétique. L'application de cette double assiette conduit à un traitement spécial de l'électricité.

La taxe est perçue par les Etats membres à leur profit, selon la technique des accises.

Le taux applicable aux divers produits énergétiques se calcule à partir d'une taxe totale (partie CO₂ + partie énergie) de 17,7 écus par tonne équivalent pétrole ou de 3 dollars des Etats-Unis (au cours moyen de 1991) le baril. Les taux sont majorés progressivement jusqu'à ce que la taxe totale atteigne 10 dollars le baril après 7 ans. Il s'agit toujours de taux minimums: les Etats membres peuvent appliquer des taux supérieurs.

1.1. Champ d'application et assiette de la taxe

1.1.1. La proposition de directive définit d'abord le champ d'application de la taxe (= l'ensemble des produits taxés) et précise ensuite de quelle façon la double assiette de la taxe frappe les différentes espèces de produits taxés. En vertu de l'article 3, les produits suivants seraient soumis à la taxe:

— les sources d'énergie fossile primaires (houille, lignite, tourbe, gaz naturel, pétrole) ainsi que les produits qui en sont dérivés (cokes, essence, etc.) pour autant qu'ils sont destinés à être utilisés comme combustibles ou comme carburants pour moteurs [art. 3, premier et deuxième alinéas sous a)];

— l'électricité (et la chaleur) produites à partir de centrales nucléaires ou à partir de grandes centrales hydro-électriques, c'est-à-dire d'installations hydro-électriques d'une capacité supérieure à 10 MW [art. 3, deuxième alinéa, sous b)].

Ce qui est frappant, c'est que l'électricité produite à partir de combustibles fossiles (donc dans des centrales traditionnelles) ne figure pas dans cette énumération. La raison en est, comme nous allons le voir, que

indirect belast wordt, door de specifieke manier waarop de dubbele grondslag van de belasting op fossiele energiedragers wordt toegepast.

Voor de rest zijn alle energieprodukten die niet onder artikel 3, leden 1 en 2 vallen als niet-belaste produkten te beschouwen. Van twee categorieën van deze produkten wordt expliciet vermeld dat ze niet aan de belasting onderworpen zijn (art. 3, lid 3), namelijk hout, houtskool en hun afgeleide produkten evenals biobrandstoffen (landbouw- en andere plantaardige produkten die als brandstof kunnen worden gebruikt). Waarom deze produkten expliciet buiten de toepassingsfeer van de heffing geplaatst worden en bijvoorbeeld zonne-, wind- en getijdenenergie niet, die er nochtans evengoed buiten vallen, legt de Commissie niet uit.

De definitie van het toepassingsgebied van de heffing steunt op twee principes die de Commissie reeds in haar oorspronkelijke mededeling voorop stelde [zie SEC (91) 1744 def. § 25 - cf. punt II.3 van de toelichting bij de richtlijn]:

— de uitsluiting van grondstoffen of juist gezegd: de uitsluiting van het gebruik van energieprodukten als grondstof;

— de uitsluiting van hernieuwbare energiebronnen behalve de grote waterkrachtcentrales.

In de toelichting bij de richtlijn [zie punt II.1 a)] komt daar nog een derde principe bij, namelijk het belasten van de energiedragers in de uiteindelijke vorm waarin ze als brandstof worden gebruikt. Dit laatste principe hangt echter nauw samen met de uitsluiting van grondstoffen.

De meeste fossiele energiedragers, in oorspronkelijke vorm of als afgeleid produkt, kunnen niet alleen als brandstof maar ook als grondstof worden gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van turf in de landbouw of van bepaalde petroleumdistillaten als smeer- of oplosmiddel. Dergelijke toepassingen worden dus niet belast. Wat de elektriciteit betreft, gaat de Commissie er blijkbaar van uit dat een gebruik als grondstof niet mogelijk is, ook al is het gebruik van elektriciteit uiteraard alleen in overdrachtelijke zin als brandstofgebruik te beschouwen, aangezien er daarbij geen sprake is van een verbandingsproces in de chemische zin van het woord.

Om alle misverstanden te voorkomen worden in lid 4 van artikel 3 bepaalde toepassingen van belaste produkten, waarvan men eventueel zou kunnen veronderstellen dat ze onder de noemer «gebruik als grondstof» vallen (en die volgens de werkgevers effectief zo moeten worden beschouwd: zie hoofdstuk III.B.1.4 hieronder), expliciet als brandstofge-

ce type d'électricité est taxé uniquement de façon indirecte, de par la façon spécifique dont on applique la double assiette de la taxe aux combustibles fossiles.

Quant au reste, tous les produits énergétiques qui ne figurent pas à l'article 3, premier et deuxième alinéas, doivent être considérés comme des produits non taxés. En ce qui concerne deux catégories de ces produits, il est explicitement mentionné qu'ils ne sont pas soumis à la taxe (art. 3, troisième alinéa), à savoir le bois, le charbon de bois et les produits qui en sont dérivés ainsi que les biocarburants (produits d'origine agricole ou végétale pouvant être utilisés comme combustibles). La Commission n'explique pas pourquoi ces produits sont explicitement retirés du champ d'application de la taxe, alors que par exemple les énergies solaire, éolienne et marémotrice, qui ne sont pas davantage taxés, ne la sont pas.

La définition du champ d'application de la taxe se fonde sur deux principes que la Commission avait déjà mis en avant dans sa communication initiale [voir SEC (91) 1744 final, § 25 - cf. le point II.3 de l'exposé des motifs de la directive]:

— l'exclusion des matières premières, c'est-à-dire l'exclusion des sources énergétiques utilisées comme matières premières;

— l'exclusion des énergies renouvelables, mises à part les grandes installations hydro-électriques.

Un troisième principe s'y ajoute dans l'exposé des motifs de la directive [voir le point II.1.a)], à savoir la taxation de l'énergie dans sa forme finale d'utilisation en tant que combustible. Ce dernier principe est cependant étroitement lié à l'exclusion des matières premières.

La plupart des sources d'énergie fossile, qu'elles se présentent à l'état natif ou sous la forme d'un produit dérivé, peuvent être utilisées non seulement en tant que combustibles, mais également en tant que matières premières. Pensons par exemple à l'utilisation de la tourbe dans l'agriculture ou de certains distillats de pétrole en tant que lubrifiants ou solvants. Ce type d'utilisations n'est donc pas taxé. Pour ce qui est de l'électricité, la Commission part apparemment du principe qu'il n'est pas possible de l'utiliser en tant que matière première, même si, bien entendu, ce n'est qu'au sens métaphorique que l'on peut considérer l'électricité comme un combustible, puisque dans son utilisation, il n'est pas question d'un processus de combustion au sens chimique du terme.

Pour éviter tout malentendu, le quatrième alinéa de l'article 3 qualifie explicitement comme étant à usage de combustible certaines mises en œuvre de produits taxés dont on pourrait éventuellement supposer qu'elles sont à classer dans la catégorie «utilisation en tant que matières premières» (et qui doivent effectivement être considérées comme telles selon les em-

bruik bestempeld. Het gaat meer bepaald om de toepassing van belaste produkten bij procédés voor metaalbewerking en elektrolyse.

Een speciaal geval van het gebruik van fossiele energiedragers als grondstof is dat waarbij zo een produkt door distillatie getransformeerd wordt tot een derivaat dat zelf als brandstof kan worden gebruikt. Voorbeelden zijn de produktie van cokes uit steenkool of van benzine uit ruwe petroleum. Krachtens het principe van de uitsluiting van grondstoffen is in dat geval dus niet het produkt dat als input voor het transformatieproces heeft gediend, aan de belasting onderworpen, maar wel het afgeleide produkt, indien het tenminste niet op zijn beurt als grondstof wordt gebruikt, hetzij om een verder derivaat dat als brandstof kan worden gebruikt aan te maken, hetzij op een andere manier.

Voor de Commissie lijkt het fiscaaltechnische corollarium hiervan te zijn dat de belasting moet worden geheven op de fossiele energiedragers in de uiteindelijke vorm waarin ze als brandstof zullen dienen. Deze uiteindelijke vorm kan overigens de oorspronkelijke vorm zijn, bijvoorbeeld wanneer steenkool rechtstreeks na winning als brandstof wordt gebruikt (cf. punt III.1 van de toelichting bij de richtlijn, blz. 11). Het heffen van de belasting op de fossiele energiedragers in het vroegste stadium, terwijl toch alleen het gebruik als brandstof mag worden belast (gebruik dat dus eventueel pas na transformatie van het oorspronkelijke produkt zal plaatshebben), zou er volgens de Commissie immers toe leiden dat een aantal « traditionele regels van de fiscale techniek » (zie punt II.1 van de toelichting, blz. 6) zoals transparantie en het bestemmingsprincipe niet kunnen worden gerespecteerd. Duidelijkheidshalve wijzen wij erop dat de Commissie, in de rechtvaardiging van haar keuze voor het belasten van de fossiele energiedragers in hun eindvorm als brandstof, vooral de fiscaaltechnische elementen van de argumentatie in het licht stelt. De band met het principe van de uitsluiting van grondstoffen blijft op de achtergrond. Volgens uw rapporteur is dit principe nochtans een essentiële premisse in de argumentatie.

Aangezien elektriciteit naar het idee van de Commissie (indien wij het juist voorhebben) nooit als grondstof wordt gebruikt, is zij in feite altijd « energie in finale consumptievorm ». Let wel: de geproduceerde elektriciteit is niet de finale consumptievorm van de input waaruit zij wordt gewonnen (dit in tegenstelling met wat bijvoorbeeld de Hoge Raad van Financiën in zijn advies van 30 november 1992, op blz. 15, schijnt te veronderstellen). Neem het geval van door middel van fossiele energiedragers verkregen elektriciteit. Deze fossiele energiedragers worden in de elektriciteitscentrale verbrand en kunnen dus niet als grondstof voor de elektriciteit worden beschouwd [zie punt II.3 a) van de toelichting bij de

ployeurs: voir le chapitre III.B.1.4 ci-dessous). Il s'agit plus précisément de la mise en œuvre de produits taxés dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse.

Lorsqu'une source d'énergie fossile est transformée par distillation en un produit dérivé qui peut lui-même être utilisé comme combustible, il s'agit d'un cas spécial de l'utilisation comme matière première. C'est le cas par exemple des cokes produits à partir de houille ou d'essence produite à partir de pétrole brut. En vertu du principe de l'exclusion des matières premières, ce n'est pas le produit qui a servi d'intrant au processus de transformation qui est, dans ce cas, taxé, mais bien le produit dérivé, du moins à condition que celui-ci ne soit pas utilisé à son tour comme matière première, que ce soit pour fabriquer un autre produit dérivé pouvant être utilisé comme combustible, ou de toute autre façon.

Selon la Commission, la conséquence fiscale est manifestement que la taxe appliquée aux sources d'énergie fossile doit porter sur la forme finale dans laquelle elles serviront de combustible. Celle-ci peut d'ailleurs être la forme initiale, par exemple lorsque la houille est, directement après son extraction, utilisée comme combustible (cf. le point III.1 de l'exposé des motifs de la directive, p. 10). Si l'on taxait les sources d'énergie fossile au stade le plus en amont, alors que seule l'utilisation en tant que combustible pourrait être taxée (utilisation qui, éventuellement, n'aura lieu qu'après transformation du produit initial), cela aurait pour conséquence, d'après la Commission, qu'un certain nombre de « règles traditionnelles de technique fiscale » (voir le point II.1 de l'exposé des motifs, p. 5), telles que la transparence et le principe de destination, ne pourraient pas être respectées. Nous soulignons, par souci de clarté, que, dans la justification de son choix de taxer les sources d'énergie fossile dans leur forme finale destinée à la combustion, la Commission a surtout mis l'accent sur les éléments de technique fiscale repris dans l'argumentation, alors que le principe de l'exclusion des matières premières est resté à l'arrière-plan. D'après votre rapporteur, ce principe est pourtant une prémisse essentielle de l'argumentation.

Puisque l'électricité, d'après la Commission (si nous interprétons correctement son raisonnement), n'est jamais utilisée comme matière première, elle est toujours une énergie « dans sa forme de consommation finale ». Remarquez que l'électricité n'est pas la forme de consommation finale des intrants à partir desquels elle est produite (contrairement à ce que, par exemple, le Conseil supérieur des Finances semble supposer dans son avis du 30 novembre 1992, p. 15). Prenons le cas de l'électricité produite à partir de matières énergétiques fossiles. Celles-ci sont brûlées dans la centrale électrique et ne peuvent donc pas être considérées comme matière première de l'électricité [voir le point II.3 a) de l'exposé des motifs de la direc-

richtlijn, blz. 9]. Hun finale consumptievorm als brandstof is die waarin ze in de centrale worden gebruikt. Men moet dus een duidelijk onderscheid maken tussen de produktie van secundaire energie uit fossiele energiedragers en het transformatieproces waardoor men derivaten van die produkten verkrijgt.

1.1.2. Het gemengde karakter van de belasting-grondslag en de wijze waarop de twee componenten van de heffing, de CO₂-component (de hoeveelheid uitgestoten CO₂) en de energiecomponent (de energiewaarde), de belaste produkten treffen, zijn vastgelegd in artikel 8 van de ontwerprichtlijn. De energiecomponent is van toepassing op alle belaste produkten, de CO₂-component uiteraard alleen op de voor gebruik als brandstof bestemde fossiele energiedragers. Anders gezegd: de elektriciteit uit kern- en grote hydraulische centrales drukt alleen de energiecomponent; op de voor gebruik als brandstof bestemde fossiele energiedragers drukken beide componenten.

Op deze laatste regel voert artikel 8 echter één uitzondering in. Wanneer fossiele energiedragers bestemd zijn om te worden verbrand met het oog op de produktie van elektriciteit, dan worden zij vrijgesteld van de energiecomponent van de heffing; in de plaats wordt dan de geproduceerde elektriciteit zelf op basis van haar energiewaarde belast.

Eigenaardig genoeg trekt artikel 8 deze voorstelling van zaken ook door tot elektriciteit uit kern- en grote waterkrachtcentrales. Ook daar, aldus dit artikel «is de belasting gebaseerd op de geproduceerde elektriciteit, terwijl de gebruikte produkten van belasting zijn vrijgesteld». Gelet op de definitie van de belaste produkten in artikel 3 is dit in feite een overbodige stipulatie. In het geval van elektriciteit uit kernenergie en grote waterkrachtcentrales wordt de *input* hoe dan ook niet als belast produkt beschouwd en hij hoeft dan ook niet te worden vrijgesteld. De geproduceerde elektriciteit wordt rechtstreeks tot de belaste produkten gerekend.

1.1.3. De presentatie in de ontwerprichtlijn, waarbij eerst de belaste produkten gedefinieerd en vervolgens de twee componenten van de belasting op die produkten toegepast worden, is vanuit systematisch standpunt onberispelijk. Zij verhult echter het feit dat de fundamentele keuze in feite die voor een heffing met een dubbele grondslag geweest is, en dat de Commissie voor haar omschrijving van de belaste energiedragers vanuit die keuze vertrokken is. In de oorspronkelijke mededeling van de Commissie kan men dit goed nagaan [zie SEC (91) 1744 def, § 24-25 — cf. ook de dertiende en de vijftiende considerans van de ontwerprichtlijn].

tive, p. 8]. C'est la forme dans laquelle elles sont utilisées dans la centrale qui est leur forme de consommation finale comme combustibles. Il convient donc de distinguer clairement la production d'énergie secondaire à partir de matières énergétiques fossiles et le processus de transformation grâce auquel l'on obtient des dérivés à partir de ces matières énergétiques.

1.1.2. Le caractère mixte de l'assiette de la taxe et la façon dont les deux composantes de la taxe, à savoir la part CO₂ (la quantité de CO₂ émise) et la part énergie (la valeur énergétique), frappent les produits taxés, sont définis à l'article 8 de la proposition de directive. La part énergie s'applique à tous les produits taxés, la part CO₂ s'applique bien entendu uniquement aux sources d'énergie fossile destinées à être utilisées comme combustibles. Autrement dit: seule la composante énergie frappe l'électricité produite dans les centrales nucléaires et dans les grandes centrales hydro-électriques, alors que les deux composantes frappent les sources d'énergie fossile à usage de combustible.

L'article 8 prévoit toutefois une exception à cette dernière règle. Lorsque des sources d'énergie fossile sont destinées à être brûlées pour produire de l'électricité, elles sont exonérées de la part énergie de la taxe; l'électricité produite est alors elle-même taxée sur la base de sa valeur énergétique.

Assez bizarrement, l'article 8 étend ce raisonnement à l'électricité provenant des centrales nucléaires et des grandes centrales hydro-électriques. Dans ce cas également, d'après l'article, la taxe est prélevée «sur la base de l'électricité produite, lesdits produits utilisés étant exonérés de la taxe». Vu la définition des produits taxés donnée à l'article 3, cette précision est en fait superflue. Dans le cas d'électricité provenant des centrales nucléaires et des grandes centrales hydro-électriques, les intrants ne sont aucunement considérés comme produits taxés et ne doivent dès lors pas être exonérés. L'électricité produite est directement classée parmi les produits taxés.

1.1.3. La présentation de la proposition de directive, qui commence par définir les produits taxés puis applique à ceux-ci les deux composantes de la taxe, est irréprochable du point de vue systématique. Cependant, elle masque le fait qu'en réalité, le choix fondamental a été celui d'une taxe à double assiette et que, pour définir les énergies taxées, la Commission est partie de ce choix. Cette constatation ressort clairement de la communication initiale de la Commission [voir SEC (91) 1744 final, § 24-25 — voir également les treizième et quizième considérants de la proposition de directive].

De Commissie geeft daar vier argumenten om een zuivere CO₂-heffing af te wijzen en in de heffing dus een component in te bouwen die het mogelijk maakt ook andere energiedragers te belasten dan die welke tot CO₂-uitstoot aanleiding geven (*grosso modo* de fossiele energiedragers). Dat de heffing de CO₂-vervuilers speciaal moet treffen, daarover bestaat geen discussie.

De vier argumenten zijn:

a) een zuivere CO₂-heffing zou extra zwaar wegen op het gebruik van steenkool, die de energiebron met de grootste reserves is;

b) met een zuivere CO₂-heffing kan men niet de kernenergie belasten; deze schept echter weer andere milieuproblemen;

c) een zuivere CO₂-taks zou sommige lidstaten veel meer treffen dan anderen, gelet op de vrij grote verschillen tussen de lidstaten wat de structuur van hun energieverbruik (het relatieve aandeel van de diverse energiedragers in hun verbruik) betreft (*cf.* bijlage 4 bij de mededeling van de Commissie: Ierland hangt bijvoorbeeld voor 38,4 pct. af van steenkool, Italië maar voor 9,2 pct.; het aandeel van kernenergie bedraagt 36,6 pct. in Frankrijk, terwijl zes lidstaten helemaal geen kernenergie hebben);

d) gelet op de beperkte mogelijkheden om over te schakelen op energiebronnen die geen CO₂-vervuiling veroorzaken, kan de CO₂-doelstelling van de Gemeenschap alleen door een verbetering van de energie-efficiëntie worden bereikt.

Argument d) past in feite op de heffing de redenering toe waarmee de Commissie de doelstelling « verbetering van de energie-efficiëntie » met de CO₂-doelstelling heeft proberen te verbinden. In hoofdstuk II. A hierboven werd reeds op het problematische karakter van deze redenering gewezen. Opdat men uit d) zou kunnen afleiden dat ook andere energiebronnen dan de CO₂-vervuilers moeten worden belast, moet de term « verbetering van de efficiëntie » algemeen, d.w.z. als principieel alle energiebronnen betreffend, worden opgevat (en het is duidelijk dat de Commissie hem inderdaad zo opvat). Maar dan klopt de premisse niet meer! Men kan uit de beperktheid van de substitutiemogelijkheden niet afleiden dat om de CO₂-doelstelling te bereiken, de energie-efficiëntie in het algemeen moet worden verbeterd. Argument d) is dus waardeloos. (Dit betekent niet dat er geen andere redenen kunnen zijn om beide doelstellingen met elkaar te verbinden.)

Uw rapporteur vraagt zich trouwens af of dit argument zelfs in de motivatie van de Commissie wel zo belangrijk is. Indien men het argument aanvaardt, dan zouden alle soorten van energie moeten worden belast (althans wat de energiecomponent betreft).

La Commission y donne quatre arguments visant à rejeter une taxe pure et simple sur le CO₂ et à incorporer dès lors dans la taxe une composante permettant de taxer également d'autres énergies que celles donnant lieu à des émissions de CO₂ (*grosso modo* les énergies fossiles). Le fait que la taxe doit frapper spécialement les pollueurs par le CO₂ n'est pas sujet à discussion.

Les quatre arguments sont les suivants:

a) une taxe pure et simple sur le CO₂ constituerait une charge particulièrement élevée pour l'utilisation du charbon, qui est la source d'énergie offrant les plus importantes réserves;

b) en instaurant une taxe pure et simple sur le CO₂, on ne peut pas taxer l'énergie nucléaire; or, celle-ci pose à son tour d'autres problèmes d'environnement;

c) une taxe pure et simple sur le CO₂ toucherait certains Etats membres beaucoup plus que d'autres, compte tenu des différences assez grandes entre eux quant à la structure de leur consommation énergétique (la part relative des diverses énergies dans leur consommation) (*cf.* l'annexe 4 à la communication de la Commission: l'Irlande par exemple dépend du charbon à raison de 38,4 p.c., contre 9,2 seulement pour l'Italie; la part de l'énergie nucléaire s'élève à 36,6 p.c. en France, alors que six Etats membres n'ont absolument pas d'énergie nucléaire);

d) compte tenu des possibilités limitées de passer à des sources énergétiques ne provoquant pas de pollution par le CO₂, l'objectif CO₂ de la Communauté ne peut être atteint que par une amélioration de l'efficacité énergétique.

L'argument d) applique en fait à la taxe le raisonnement par lequel la Commission a tenté d'associer l'objectif « amélioration de l'efficacité énergétique » à l'objectif CO₂. Au chapitre II.A ci-avant, l'accent a déjà été mis sur le caractère problématique de ce raisonnement. Pour que l'on puisse déduire du point d) que des sources énergétiques autres que les polluants par le CO₂ doivent également être taxées, les termes « amélioration de l'efficacité » doivent être pris dans un sens général: l'amélioration doit concerner en principe toutes les sources d'énergie (et il est clair que la Commission l'entend bien ainsi). Mais, dans ce cas, la prémisse n'est plus exacte! L'on ne peut déduire du caractère restreint des possibilités de substitution que, pour atteindre l'objectif CO₂, il faut améliorer l'efficacité énergétique en général. L'argument d) est donc sans valeur. (Il peut naturellement y avoir d'autres raisons pour associer les deux objectifs.)

Votre rapporteur se demande d'ailleurs si cet argument revêt tant d'importance dans la motivation de la Commission. Si l'on accepte l'argument, il faudrait taxer tous les types d'énergie (du moins en ce qui concerne la composante énergie). Mais dans les faits, il

Maar dit gebeurt in feite ook niet. Krachtens het principe van de vrijstelling van de hernieuwbare energiebronnen moet de doelstelling van een verbetering van de energie-efficiëntie zeker al in het geval van deze energiebronnen wijken voor een andere. Wat die andere doelstelling is, is duidelijk. De Commissie wil de overschakeling op deze energiebronnen aanmoedigen.

Kijkt men naar de energiebronnen die niet vrijgesteld worden, ook al leiden ze niet tot CO₂-uitstoot, dan komt men tot dezelfde conclusie. Worden deze energiebronnen (kernenergie en elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales) aan de energiecomponent onderworpen, omdat de Commissie zo graag de energie-efficiëntie van deze energiebronnen verbeterd wil zien? Volgens uw rapporteur is dit helemaal niet het geval. Deze energiebronnen worden belast, omdat de Commissie de overschakeling op die bronnen niet wil aanmoedigen. Hier komt argument *b*) kijken: kernenergie creëert weer andere milieuproblemen dan CO₂-vervuiling (vooral inzake veiligheid van de centrales en afvalbehandeling). Hetzelfde geldt in de opvatting van de Commissie ook voor grote waterkrachtcentrales. Weliswaar komt dit niet tot uiting in document SEC (91) 1744 def — hoewel grote waterkrachtcentrales er reeds expliciet niet van de belasting worden vrijgesteld (zie § 25) — maar men kan het *a contrario* afleiden uit punt II 3 *b*) van de toelichting (blz. 10), waar gesteld wordt dat « kleine hydro-elektrische installaties (...) in het algemeen geen nadelig effect hebben op het milieu ». (Als milieunadelen van grote waterkrachtcentrales kan men bijvoorbeeld beschouwen: de ontbossing en de vernietiging van waardevolle biotopen die de bouw van retentiebekkens voor dergelijke centrales vaak veroorzaakt.)

Samengevat: de Commissie wil energiebronnen die geen CO₂-vervuiling veroorzaken al dan niet vrijstellen, al naar gelang zij deze als substitutiemogelijkheid voor de fossiele energiedragers wil aanmoedigen of niet; en haar criterium om ze al dan niet aan te moedigen is of ze (naar de mening van de Commissie) andere milieuproblemen dan het veroorzaken van CO₂-uitstoot scheppen of niet.

Wij stoten hier op een aspect van het voorstel van CO₂-energieheffing van de Commissie dat naar het oordeel van uw rapporteur essentieel is, en dat we ook reeds in de bespreking van de globale strategie in het licht stelden. De Commissie wil de vermindering van de CO₂-uitstoot niet ten koste van om het even wat realiseren.

Zij erkent dat « een (zuivere) CO₂-heffing een meer specifieke stimulans zou geven voor de vermindering van de CO₂-uitstoot » [SEC (91) 1744 def, § 24]. Maar zij wil ook met andere doelstellingen van het gemeen-

n'en est rien. En vertu du principe de l'exonération des sources énergétiques renouvelables, l'objectif d'une amélioration de l'efficacité énergétique doit céder la place à un autre, au moins dans le cas de ces sources d'énergie. On sait clairement quel est cet autre objectif. La Commission veut encourager le passage à ces sources d'énergie.

Si l'on considère les sources d'énergie qui ne sont pas exonérées, même si elles n'entraînent pas d'émission de CO₂, on aboutit à la même conclusion. Ces sources d'énergie (énergie nucléaire et électricité produite par les grandes centrales hydro-électriques) sont-elles soumises à la composante énergie parce que la Commission aimerait tant voir s'améliorer leur efficacité énergétique? Selon votre rapporteur, tel n'est absolument pas le cas. Ces sources d'énergie sont taxées parce que la Commission ne veut pas encourager le passage à ces sources. C'est ici qu'entre en jeu l'argument *b*): l'énergie nucléaire crée à son tour des problèmes environnementaux autres que la pollution par le CO₂ (surtout en matière de sécurité des centrales et de traitement des déchets). Il en va de même de l'avis de la Commission concernant les grandes centrales hydro-électriques. Certes, cela ne ressort pas expressément du document SEC (91) 1744 final — bien que celui-ci dispose déjà explicitement que les grandes centrales hydro-électriques ne sont pas exonérées de la taxe (voir le § 25) — mais on peut le déduire *a contrario* du point II 3 *b*) de l'exposé des motifs (p. 9), qui constate que « les petites installations hydro-électriques (...) ne nuisent généralement pas à l'environnement ». (Peuvent par exemple être considérés comme inconvénients des grandes centrales hydro-électriques pour l'environnement: le déboisement et la destruction de biotopes de grande valeur qu'entraîne souvent la construction de bassins de retenue pour de telles centrales.)

En résumé: la Commission a l'intention d'exonérer ou de ne pas exonérer les sources énergétiques ne provoquant pas de pollution par le CO₂ selon qu'elle veut ou non encourager celles-ci comme possibilités de substitution aux énergies fossiles; et le critère qu'elle applique pour les encourager ou non est la question de savoir si elles créent ou non (à son sens) des problèmes environnementaux autres que l'émission de CO₂.

Nous nous heurtons ici à un aspect de la proposition de taxe CO₂/énergie de la Commission que votre rapporteur considère comme essentiel et que nous avons déjà mis en lumière lors de la discussion de la stratégie globale. La Commission ne veut pas réaliser la réduction des émissions de CO₂ à n'importe quel prix.

Elle reconnaît qu'une taxe (pure et simple) sur le CO₂ « fournirait davantage d'incitations spécifiques pour une réduction des émissions de CO₂ » [SEC (91) 1744 final, § 24]. Mais elle veut également tenir

schapsbeleid rekening houden, en trouwens niet alleen met milieudoelstellingen, zoals tot uiting komt in de hierboven vermelde argumenten *a)* en *b)*. Deze tonen inderdaad aan dat doelstellingen als het verzekeren van de energiebevoorrading en het voorkomen van distorsies tussen de lidstaten voor de Commissie eveneens meespelen in het afwijzen van een zuivere CO₂-heffing en het pleiten voor een heffing met een dubbele grondslag.

1.2. De gebruikte belastingtechniek

De Commissie laat er geen twijfel over bestaan dat de CO₂-energieheffing «in feite de eerste uniform-communautaire belasting zowel wat stelsel als wat tarieven betreft» is (toelichting bij de richtlijn, punt II.2, blz. 8). Overeenkomstig het subsidiariteitsprincipe, en meer bepaald omwille van de doelmatigheid, wordt de inning van de belasting echter toevertrouwd aan de lidstaten. Op die manier kan men immers gebruik maken van de bestaande fiscale administratieve structuren.

Dit veronderstelt uiteraard wel dat de heffing technisch opgevat wordt volgens een stelsel dat op het niveau van de lidstaten al in gebruik is. Van de andere kant mag dit stelsel niet zo sterk van lidstaat tot lidstaat verschillen dat het aanwenden ervan om de CO₂-energieheffing gestalte te geven tot distorsies tussen de lidstaten zou kunnen leiden. Met andere woorden: het moet een stelsel zijn waarvoor al een communautair geharmoniseerde regeling bestaat. Het voorstel van de Commissie voldoet aan deze twee voorwaarden: voor de toepassing van de CO₂-energieheffing wordt gebruik gemaakt van de accijstechniek, waarvoor bij richtlijn 92/12/E.E.G. van 25 februari 1992 een geharmoniseerde algemene regeling werd ingevoerd (voor details: zie artikel 4, 5, 6 en 7, § 1 van het voorstel van richtlijn over de CO₂-energieheffing).

De lidstaten behouden ook de opbrengst van de heffing, hoewel ze, zoals we hieronder (sub 2.1 en 2.4) zullen zien, niet helemaal vrij over de besteding ervan kunnen beslissen.

Dat de CO₂-energieheffing, ondanks het feit dat ze door de lidstaten geïnd wordt, voor de Commissie toch een echte communautaire belasting is, blijkt duidelijk uit het feit dat in het voorstel van richtlijn de nodige bepalingen werden opgenomen om ervoor te zorgen dat de heffing duidelijk te onderscheiden blijft van alle heffingen (waaronder communautair geharmoniseerde, zoals B.T.W. en accijnzen) die de lidstaten op de aan de CO₂-energieheffing onderworpen producten hebben ingesteld. Artikel 7, §§ 3 en 4 bepalen dat het bedrag van de CO₂-energieheffing afzonderlijk moet worden vermeld op de facturen die worden uitgeschreven bij de levering van aan de heffing onderworpen producten. Wegens de speciale

compte d'autres objectifs de la politique communautaire, et d'ailleurs pas uniquement d'objectifs environnementaux, comme il ressort des arguments susvisés *a)* et *b)*. Ceux-ci démontrent en effet que des objectifs tels que la garantie de l'approvisionnement en énergie et la prévention de distorsions entre les Etats membres jouent également un rôle, pour la Commission, dans le rejet d'une taxe pure et simple sur le CO₂ et dans le plaidoyer en faveur d'une taxe à double assiette.

1.2. La technique de taxation utilisée

Il n'existe aucun doute, d'après la Commission, que la taxe CO₂/énergie est en fait «une première taxe unifiée au niveau communautaire, à la fois en ce qui concerne le régime et les taux» (exposé des motifs de la directive, point II.2, p. 7). Conformément au principe de subsidiarité, et plus particulièrement pour une raison d'efficacité, la perception de la taxe est toutefois confiée aux Etats membres. De cette façon, l'on peut en effet utiliser les structures administratives existant en matière de fiscalité.

Cela suppose bien entendu que, d'un point de vue technique, la taxe soit conçue selon un système qui est déjà en vigueur au niveau des Etats membres. Ce système ne peut, d'autre part, trop différer dans chaque Etat membre, pour éviter que sa mise en œuvre en vue de réaliser la taxe CO₂/énergie n'entraîne des distorsions entre les Etats membres. En d'autres termes: il faut un système pour lequel existe déjà une réglementation harmonisée au niveau communautaire. La proposition de la Commission remplit ces deux conditions: l'on se base, pour l'application de la taxe CO₂/énergie, sur la technique des accises, pour laquelle une réglementation générale harmonisée a été instaurée par la directive 92/12/C.E.E. du 25 février 1992 (pour plus de détails: voir les art. 4, 5, 6 et 7, § 1^{er}, de la proposition de directive sur la taxe CO₂/énergie).

Les Etats membres conservent également le produit de la taxe, même s'ils ne sont pas tout à fait libres de décider de sa destination, comme nous le verrons ci-dessous (points 2.1 et 2.4).

La taxe CO₂/énergie représente, aux yeux de la Commission, une véritable taxe communautaire, malgré le fait que ce sont les Etats membres qui la perçoivent: cela ressort clairement du fait que la proposition de directive énumère les dispositions nécessaires pour veiller à ce que la taxe soit clairement différenciée de toutes les taxes (parmi lesquelles des taxes harmonisées au niveau communautaire, telles la T.V.A. et les accises) que les Etats membres ont instaurées sur les produits soumis à la taxe CO₂/énergie. L'article 7, §§ 3 et 4, précise que le montant de la taxe CO₂/énergie doit être mentionné séparément sur les factures qui sont émises à la livraison de produits soumis à la taxe. Etant donné la réglementation spéciale qui

regeling voor elektriciteit uit fossiele brandstoffen (zie punt 1.1 hierboven), moeten in dit laatste geval zelfs twee bedragen worden vermeld: het bedrag dat moet worden betaald door de koper van de elektriciteit (en dat overeenstemt met de energiecomponent van de heffing) en het bedrag dat al betaald is door de elektriciteitsproducent (en dat overeenstemt met de CO₂-component).

1.3. De tarieven

De basisopties inzake tarieven vindt men reeds in de oorspronkelijke mededeling van de Commissie [zie SEC (91) 1744 def, §§ 26-27] terug. De Commissie wilde van bij het begin een spoedige invoering van de heffing tegen een laag tarief, dat dan geleidelijk zou worden opgetrokken tot het doeltarief (progressiviteit van de heffing). Concreet stelt zij voor de heffing in te voeren vanaf 1993 tegen een initiële tarief van 3 \$ per vat, jaarlijks te verhogen met 1 \$ per vat, zodat in het jaar 2000 het doeltarief van 10 \$ per vat zou worden bereikt.

De tariefregeling die beschreven wordt in artikel 9, leden 1 tot 3, van de ontwerprichtlijn vormt de uitwerking van deze basisopties, behalve dat de verwijzing naar 1993 en 2000 om evidente redenen uit de tekst geweerd werd. De periode van 7 jaar om tot het doeltarief te komen wordt gewoon berekend vanaf het tijdstip van invoering van de heffing (lid 3). Wel nieuw in het voorstel van richtlijn is dat de communautair opgelegde tarieven slechts minima zijn: de lidstaten kunnen hogere tarieven toepassen (zie lid 1, c: strikt genomen is hier alleen sprake van de initiële tarieven, maar waarschijnlijk blijft deze regel ook van toepassing op het tarief van de volgende jaren).

De lijst van initiële tarieven in artikel 9, lid 1 kan op het eerste gezicht misschien wat dispaars lijken. Toch moeten al deze tarieven teruggevoerd worden tot de 3 \$ per vat van de oorspronkelijke mededeling. (De berekeningen van de Commissie, waarover overigens ook in de toelichting geen details worden gegeven, nemen wij hier zonder meer aan.) Drie dollar per vat stemt overeen met 17,7 ecu per ton olie-equivalent (T.O.E.) (zie de toelichting bij de richtlijn, punt III. 1, blz. 11; een bladzijde verder is sprake van 17,75 ecu). De twee componenten van de belasting spelen elk mee voor 50 pct., wat dus 8,85 ecu per T.O.E. voor de CO₂-component oplevert en 8,85 ecu per T.O.E. voor de energiecomponent. 8,85 ecu per T.O.E. voor de CO₂-component stemt overeen met 2,81 ecu per ton uitgestoten CO₂, 8,85 ecu per T.O.E. voor de energiecomponent stemt overeen met 0,21 ecu per gigajoule. Deze twee tarieven vormen de basis voor de berekening van het tarief voor alle belaste energieproducten.

s'applique à l'électricité provenant de combustibles fossiles (voir le point 1.1 ci-dessus), deux montants doivent être mentionnés dans ce cas: le montant qui doit être réglé par l'acheteur de l'électricité (et qui correspond à la composante énergie de la taxe) et le montant qui a déjà été payé par le producteur d'électricité (et qui correspond à la composante CO₂).

1.3. Les taux

L'on trouve déjà les options de base en matière de taux dans la communication initiale de la Commission [voir SEC (91) 1744 final, §§ 26-27]. Dès le début, la Commission souhaitait une introduction rapide de la taxe à un taux assez bas, qui serait alors progressivement majoré pour atteindre le taux-objectif (progressivité de la taxe). Concrètement, elle a proposé d'introduire la taxe à partir de 1993 à un taux initial de 3 dollars par baril et de l'augmenter chaque année de 1 dollar par baril, de sorte que l'on atteigne, en l'an 2000, le taux-objectif de 10 dollars par baril.

La réglementation en matière de tarification décrite à l'article 9, alinéas 1^{er} à 3, de la proposition de directive, constitue l'élaboration de ces options de base, mis à part le fait que la référence à 1993 et à l'an 2000 n'est pas, pour des raisons évidentes, citée dans le texte. La période de sept ans pour arriver au taux-objectif commence tout simplement à partir du moment où la taxe est introduite (troisième alinéa). L'élément nouveau dans la proposition de directive est que les taux imposés par la C.E.E. ne sont que des minimums: les Etats membres peuvent appliquer des taux supérieurs (voir le premier alinéa, point c: il y est uniquement question, à strictement parler, des taux initiaux, mais cette règle reste probablement applicable au taux des années suivantes).

La liste des taux initiaux reproduite à l'article 9, premier alinéa, paraîtra peut-être, à première vue, un peu disparate. Tous ces taux doivent pourtant être ramenés aux 3 dollars par baril de la communication initiale (nous ne mettons pas en question les calculs de la Commission, dont l'exposé des motifs ne donne d'ailleurs pas les détails). Trois dollars par baril correspondent à 17,7 écus par tonne équivalent de pétrole (T.E.P.) (voir l'exposé des motifs de la directive, point III.1, p. 10; une page plus loin, l'on parle de 17,75 écus). Les deux composantes de la taxe entrent chacune en ligne de compte pour 50 p.c., ce qui rapporte 8,85 écus par T.E.P. pour la composante CO₂ et 8,85 écus par T.E.P. pour la composante énergie. 8,85 écus par T.E.P. pour la composante CO₂ correspondent à 2,81 écus par tonne de CO₂ émise. 8,85 écus par T.E.P. pour la composante énergie correspondent à 0,21 écu par gigajoule. Ces deux taux forment la base pour calculer le taux pour tous les produits énergétiques taxés.

Voor de gebruikelijke minerale oliën (met andere woorden de van petroleum afgeleide brandstoffen), namelijk benzine, diesel en huisbrandolie, kerosine, zware stookolie, petroleumcokes en LPG, kan een vast tarief per eenheid produkt worden bepaald, omdat deze brandstoffen een nauwkeurig bekende en homogene samenstelling hebben. Voor deze produkten wordt het tarief dan ook als een absoluut cijfer in de richtlijn opgenomen (zie lid 1, b).

Voor de andere fossiele brandstoffen (steenkool, bruinkool, turf, aardgas en hun afgeleide produkten) is dit niet mogelijk, omdat de verschillen, qua CO₂-uitstoot en energiewaarde per eenheid produkt te aanzienlijk zijn. Hier moeten de lidstaten het concrete tarief zelf berekenen, per variëteit van deze produkten. Om overdreven administratiekosten te vermijden mogen ze de twee vermelde basistarieven nochtans in schijven toepassen (zie lid 1 a). In een bijlage bij de toelichting worden enkele voorbeelden van dergelijke doorsnee-tarieven gegeven (nrs. 7 tot en met 11; de nrs. 1 tot en met 6 van de bijlage stemmen overeen met de tarieven die ook in de richtlijn zelf worden gegeven voor de gebruikelijke minerale oliën).

De tarieven voor electriciteit worden uitgedrukt per MWu. Voor electriciteit uit traditionele (op fossiele brandstoffen werkende) centrales en uit kerncentrales is het tarief 2,1 ecu per MWu, voor electriciteit uit grote waterkrachtcentrales 0,76 ecu per MWu. Op het eerste gezicht lijkt alleen dit laatste tarief overeen te stemmen met het basistarief van 0,21 ecu per gigajoule voor de energiewaarde. 1 MWu is immers per definitie gelijk aan 3,6 GJ. Het tarief voor de electriciteit uit andere bronnen stemt overeen met een belasting voor 10 GJ. De verklaring is dat de Commissie rekening heeft willen houden met het verlies aan energie waar de produktie van deze electriciteit mee gepaard gaat. Bij traditionele en kerncentrales is de inputenergie (de energetische waarde van de gebruikte fossiele brandstoffen c.q. de energie die vrijkomt door de splitsing van bepaalde atoomkernen in kerncentrales) immers veel groter dan de outputenergie (de energetische waarde van de geproduceerde electriciteit). Eenvoudigshalve gaat de Commissie uit van een gemiddeld rendement (verhouding tussen input- en outputenergie) van 36 pct. Bij de produktie van electriciteit in grote waterkrachtcentrales is er geen dergelijk verlies van principieel recupereerbare energie bij het opwekkingsproces.

Het is dus niet juist, zoals in het rapport van mevrouw Goedmaekers beweerd wordt (blz. 5), dat de met de opwekking van electriciteit gepaard gaande verliezen niet belast worden. Dit argument kan dan ook niet, zoals in bedoeld rapport, gebruikt worden tegen de manier waarop de Commissie elek-

Pour les huiles minérales usuelles (en d'autres termes les combustibles et carburants dérivés du pétrole), à savoir l'essence, le diesel et le gasoil de chauffage, le kérosène, le fuel lourd, les cokes de pétrole et les gaz de pétrole liquides, l'on peut prévoir un taux fixe par unité produite, parce que ces combustibles ont une composition homogène qui est très précisément connue. Pour ces produits, le taux qui figure dans la directive est dès lors un chiffre absolu (voir l'art. 9, premier alinéa, b).

Ce n'est pas possible pour les autres combustibles fossiles (houilles, lignites, tourbes, gaz naturel ainsi que les produits qui en sont dérivés), parce que les différences en matière d'émissions de CO₂ et de valeur énergétique sont trop considérables par unité produite. Les Etats membres doivent calculer eux-mêmes le taux concret, pour chaque variété de ces produits. Afin d'éviter des frais administratifs exagérés, ils peuvent appliquer les deux taux de base mentionnés par tranches (voir le premier alinéa, a). Quelques exemples de ces taux moyens sont donnés en annexe à l'exposé des motifs (nos 7 à 11; nos 1 à 6 de l'annexe correspondent aux taux qui sont également donnés dans la directive elle-même en ce qui concerne les huiles minérales usuelles).

Pour l'électricité, les taux sont exprimés en MWh. Pour l'électricité produite dans les centrales traditionnelles (fonctionnant aux combustibles fossiles) et dans les centrales nucléaires, le taux est de 2,1 écus par MWh; pour l'électricité produite dans les grandes installations hydro-électriques, il est de 0,76 écu par MWh. A première vue, seul ce dernier taux semble correspondre au taux de base de 0,21 écu par gigajoule pour la valeur énergétique. En effet, 1 MWh équivaut par définition à 3,6 gigajoules. Le taux qui s'applique à l'électricité provenant d'autres sources correspond à une taxe pour 10 GJ. L'explication de cette différence réside dans le fait que la Commission a voulu tenir compte de la perte énergétique inhérente à la production d'électricité dans les centrales traditionnelles et nucléaires. L'énergie d'entrée (la valeur énergétique des combustibles fossiles utilisés ou, le cas échéant, l'énergie produite par la fission de certains atomes dans la centrale nucléaire) y est en effet bien plus importante que l'énergie de sortie (la valeur énergétique de l'électricité produite). Pour faciliter les choses, la Commission part d'un rendement moyen (le rapport entre énergie d'entrée et énergie de sortie) de 36 p.c. Le processus de production d'électricité dans les grandes installations hydro-électriques ne connaît pas une telle perte d'énergie en principe récupérable.

Il n'est donc pas exact de dire, comme le fait Mme Goedmaekers dans son rapport (p. 5), que les pertes inhérentes à la production d'électricité ne sont pas taxées. L'on ne peut, par conséquent, utiliser cet argument pour condamner, comme dans le rapport précité, la façon dont la Commission souhaite taxer

triciteit wil belasten, namelijk via de output en niet via de input (althans wat de energiecomponent betreft).

De energiecomponent die niet moet worden betaald, op de fossiele energiedragers die voor de productie van elektriciteit gebruikt worden, is immers niet zonder verband met de heffing die op de geproduceerde elektriciteit ingesteld wordt; hij wordt integraal letterlijk overgedragen. Anders gezegd: het bedrag dat volgens de door de Commissie vastgestelde regeling moet worden betaald op de output is hetzelfde als wat men zou moeten betalen, indien men de input volgens het basistarief van 0,21 ecu/GJ belaste. De Commissie past dezelfde regel ook toe op elektriciteit uit kernenergie en uit grote waterkrachtcentrales, hoewel er, zoals we eerder (sub 1.1) zagen, in dit geval geen overdracht van de energiecomponent plaatsvindt, aangezien de input bij deze centrales niet als belast product beschouwd wordt.

Het bovenvermelde argument van mevrouw Goedmaekers is niet het enige dat tegen het belasten van de output bij de elektriciteitsproductie is ingebracht. Wij zullen in hoofdstuk III (sub B.1.3) dan ook op dit punt moeten terugkomen.

Een ander mogelijk misverstand dat men met een analyse van de voorgestelde tarieven uit de weg kan ruimen, is het idee dat elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales tegen een «gunstarief» belast wordt, alsof men grote waterkrachtcentrales wat minder zou willen «bestrafen» dan kernenergie. (Zoals we hierboven, sub 1.1, zagen wordt de elektriciteit uit beide soorten centrales immers hoofdzakelijk belast omdat men het gebruik ervan als substitutiemogelijkheid voor de CO₂-vervuilers wil ontmoedigen.)

Het lagere tarief voor elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales is juist het gevolg van een uniforme toepassing van het basistarief van 0,21 ecu per GJ energiewaarde.

2. Beperkende voorwaarden inzake de toepassing van de heffing

De toepassing van de heffing, zoals wij ze onder punt 1 hierboven beschreven hebben, wordt door de Commissie aan een aantal belangrijke beperkingen onderworpen: de heffing dient volgens het voorstel van de Commissie fiscaal neutraal te zijn, en additioneel ten opzichte van andere heffingen op dezelfde producten; er is een algemene opschortende voorwaarde, de conditionaliteitsclausule; en er zijn diverse soorten van vrijstellingen en verminderingen van de belasting.

l'électricité, à savoir en imposant l'énergie de sortie et non pas l'énergie d'entrée (du moins en ce qui concerne la composante énergie).

La composante énergie qui ne doit pas être payée sur les sources d'énergie fossile utilisées pour produire de l'électricité n'est, en effet, pas sans lien avec la taxe établie sur l'électricité produite; au contraire, cette composante y est littéralement transférée. Autrement dit: le montant que l'on doit payer, d'après la réglementation arrêtée par la Commission, sur l'énergie de sortie, est identique au montant que l'on devrait payer si l'on taxait l'énergie d'entrée d'après le taux de base de 0,21 ecu par GJ. La Commission applique également la même règle à l'électricité produite dans les centrales nucléaires ou les grandes installations hydro-électriques, quoique, comme nous l'avons vu précédemment (sous 1.1), il n'y ait dans ce cas pas de transfert de la composante énergie, puisque l'énergie d'entrée n'est pas considérée, dans ces centrales, comme un produit taxé.

L'argument susmentionné de Mme Goedmaekers n'est pas le seul qui ait été opposé à la taxation de l'énergie de sortie dans le processus de production d'électricité. Il faudra dès lors que nous revenions sur ce point au chapitre III (sous B.1.3).

Un autre malentendu éventuel que l'on peut dissiper en analysant les taux proposés est l'idée que l'électricité produite dans les grandes centrales hydro-électriques est taxée à un taux «de faveur», comme si l'on voulait moins «punir» les grandes installations hydro-électriques que les producteurs d'énergie nucléaire. (Comme nous l'avons vu ci-dessus, sous 1.1, l'électricité produite dans ces deux types de centrales est en effet taxée essentiellement parce que l'on veut la décourager comme possibilité de substitution aux énergies qui polluent notre atmosphère par le CO₂.)

Le taux moins élevé que l'on applique à l'électricité produite dans les grandes installations hydro-électriques est précisément la conséquence d'une application uniforme du taux de base de 0,21 ecu par GJ de valeur énergétique.

2. Conditions limitatives en ce qui concerne l'application de la taxe

L'application de la taxe, comme nous l'avons décrite sous le point 1 ci-dessus, est soumise à un certain nombre de limitations importantes par la Commission: d'après la proposition de la Commission, la taxe doit être neutre du point de vue fiscal et additionnelle aux autres taxes prélevées sur les mêmes produits; il y a une condition suspensive générale, à savoir la clause de conditionnalité, ainsi que différentes espèces d'exonérations et de réductions de la taxe.

De meeste van deze beperkingen houden verband met de wil van de Commissie om de negatieve weerslag van de heffing op de economie — aan de Gemeenschap, zowel op macro- als op micro-niveau, te beperken. Het belangrijkste gevaar betreft uiteraard de concurrentiepositie van de in de Gemeenschap gevestigde bedrijven, en daar besteedt de Commissie dan ook speciaal de aandacht aan.

2.1. De eis van fiscale neutraliteit

2.1.1. Dat de CO₂-energieheffing fiscaal neutraal moet zijn, betekent dat ze de globale fiscale druk (het geheel van de verplichte heffingen: belastingen plus sociale premies) *grosso modo* niet mag doen toenemen. Dit impliceert dat de heffing zal moeten worden gecompenseerd door een verlaging van andere lasten. Aangezien de heffing door de lidstaten geïnd wordt en de opbrengst ervan in de nationale schatkisten blijft, zijn het ook de lidstaten die er zorg voor moeten dragen dat deze fiscale neutraliteit gerealiseerd wordt. Zij mogen daartoe in principe zelf de middelen kiezen.

De fiscale neutraliteit bepaalt dus in feite hoe de opbrengst van de CO₂-energieheffing moet worden besteed, namelijk aan een vermindering van andere fiscale lasten. Zij is meer bepaald een manier (niet de enig mogelijke!) om de opbrengst van de CO₂-energieheffing terug in de economie te brengen. De fiscale neutraliteit is dan ook, samen met de progressiviteit van de heffing (zie punt 1.3 hierboven), het belangrijkste instrument waarmee de Commissie de globale economische impact van de heffing, zoals deze in een aantal macro-economische indicatoren (groei, inflatie en tewerkstelling) tot uiting zal komen, beperkt wil houden (zie COM (92) 246 def § 19).

De Commissie legt er tevens de nadruk op dat de fiscale neutraliteit moet worden gezien als een stap naar de hervorming en modernisering van het belastingstelsel zelf: bestaande heffingen worden afgebouwd ten voordele van nieuwe, die het fiscale systeem een milieudimensie moeten geven (zie SEC (91) 1744 def § 20; COM(92) 246 def § 10; punt III 5 a, blz. 18 van de toelichting bij de richtlijn). De heer Lundborg heeft in zijn uiteenzetting voor het Adviescomité eveneens zeer sterk de nadruk gelegd op dit aspect.

Het belang van de eis van fiscale neutraliteit in het voorstel van de Commissie is dus overduidelijk. Het is dan ook een van de opvallendste gebreken van de tekst van de richtlijn dat het principe en de definitie van de fiscale neutraliteit niet expliciet in de richtlijn zelf zijn opgenomen. Deze laatste bepaalt alleen (art. 15, lid 1) dat de lidstaten aan de Commissie, bij de invoering van de heffing en elk jaar daarna, moeten laten weten hoe zij de fiscale neutraliteit waarborgen.

La plupart de ces limitations reflètent la volonté de la Commission de limiter les effets négatifs que pourrait avoir la taxe sur l'économie communautaire, au niveau tant macro-économique que micro-économique. Le plus grand danger est bien entendu celui qui menace la compétitivité des entreprises établies dans la Communauté; c'est pourquoi la Commission prête plus particulièrement son attention à ce problème.

2.1. L'exigence de la neutralité fiscale

2.1.1. Dire que la taxe CO₂/énergie doit être neutre du point de vue fiscal signifie que, *grosso modo*, elle ne peut entraîner aucune augmentation de la pression fiscale globale (l'ensemble des prélèvements obligatoires: taxes plus cotisations sociales). Cela implique qu'il faudra compenser la taxe en réduisant les autres charges. Comme ce sont les Etats membres qui prélèvent la taxe et que son produit reste dans leurs caisses, il leur appartient également de veiller à ce que le principe de la neutralité fiscale soit respecté. En principe, ils peuvent choisir eux-mêmes les moyens nécessaires à cet effet.

En fait, l'obligation de respecter le principe de la neutralité fiscale implique que le produit de la taxe CO₂/énergie doit être employé d'une façon déterminée, à savoir: aux fins de réduire les autres charges fiscales. En fait, elle fournit un moyen (non pas le seul possible!) de réinjecter le produit de la taxe CO₂/énergie dans l'économie. C'est ainsi que la neutralité fiscale et la progressivité de la taxe (voir le point 1.3 ci-dessus) constituent les principaux instruments prévus par la Commission pour limiter l'impact économique global de la taxe, tel que l'on pourra le mesurer au moyen de certains indicateurs macro-économiques (la croissance, l'inflation et l'emploi) (voir COM(92) 246 final, § 19).

La Commission insiste également sur le fait que la neutralité fiscale doit être considérée comme une étape sur la voie de la réforme et de la modernisation du système fiscal lui-même: certaines taxes sont supprimées progressivement et remplacées par de nouvelles qui doivent donner au système fiscal une dimension environnementale (voir SEC (91) 1744 final, § 20; COM(92) 246 final, § 10; point III 5 a, p. 18 de l'exposé des motifs de la directive). Dans son exposé devant le Comité d'avis, M. Lundborg a également souligné spécialement cet aspect des choses.

La neutralité fiscale imposée par la proposition de la Commission a donc une importance plus qu'évidente. L'une des lacunes les plus frappantes du texte de la directive c'est que le principe de la neutralité fiscale n'y est ni affirmé ni défini. La directive dit simplement, en son article 15, premier alinéa, que les Etats membres doivent communiquer à la Commission, au moment de l'introduction de la taxe, et ensuite chaque année, les conditions dans lesquelles

Uiteraard heeft deze bepaling geen zin, tenzij men ervan uitgaat dat er fiscale neutraliteit moet zijn en dat de lidstaten ze moeten waarborgen. Het blijft niettemin verwonderlijk dat een zo essentiële eis, en de definitie van wat hij inhoudt, alleen in de toelichting bij de richtlijn (zie punt III 5, blz. 17-21 — *cf.* punt II 1 c, blz. 8) worden vermeld.

2.1.2. Overigens worden de lidstaten niet helemaal vrij gelaten bij de keuze van de middelen om de CO₂-energieheffing fiscaal te neutraliseren. Ook hier stelt men weer vast dat sommige van deze beperkingen alleen in de toelichting bij de richtlijn vermeld worden.

(i) De toelichting stelt duidelijk dat de compensaties niet alleen het bedrijfsleven maar ook de individuele burger ten goede moeten komen (zie punt III 5a). Dit gegeven is niet zonder belang in het licht van de vraag of de fiscale neutralisering alleen op het macro-niveau moet gelden, of ook op het micro-niveau. Het eerste betekent dat als de CO₂-energieheffing in een bepaalde lidstaat een bepaald bedrag opbrengt, er alleen verlagingen van andere lasten ten belope van ongeveer hetzelfde bedrag moeten worden toegestaan, waarbij het niet ter zake doet hoe die compenserende lastenverminderingen over de economische subjecten verdeeld worden. In het tweede geval zou elke belastingplichtige, individuele burger of bedrijf, via compenserende maatregelen ongeveer moeten terugkrijgen wat hij aan CO₂-energieheffing heeft betaald. In de praktijk is een strikte uitvoering van zo een fiscale neutraliteit op het micro-economische niveau waarschijnlijk zo goed als uitgesloten (*cf.* het rapport van de Assemblée nationale, blz. 34 en het advies van de U.N.I.C.E. van 2 december 1992, punt B.4). Uit de teksten krijgt men in elk geval de indruk dat de Commissie een uitvoering op het macro-niveau op het oog heeft. Met de hierboven vermelde bepaling in de toelichting brengt zij daar niettemin een zekere nuancering op aan.

(ii) De Commissie somt in de toelichting bij de richtlijn een groot aantal voorbeelden van maatregelen op die de lidstaten zouden kunnen gebruiken om de fiscale neutraliteit te realiseren (zie punt III 5 b). Naast de verlaging van de directe of de indirecte belastingen of van de sociale premies beveelt de Commissie vooral fiscale stimuleringsmaatregelen aan. Met dergelijke maatregelen wordt de lastenverlaging niet zonder meer toegekend, maar afhankelijk gesteld van een handeling die men wil aanmoedigen. In dit verband nu stelt de Commissie: « Wel moet de stimulering in alle gevallen betrekking hebben op energiebesparing of vermindering van de CO₂-uitstoot » (blz. 19 van de toelichting — onze cursivering). Dit is duidelijk meer dan een goede raad aan de lidstaten.

la neutralité fiscale de la taxe est assurée. Cette disposition n'a bien entendu aucun sens, à moins que l'on parte du principe que la neutralité fiscale est obligatoire et que ce sont les Etats membres qui doivent la garantir. Il est, toutefois, étonnant qu'il ne soit question d'une exigence aussi essentielle que dans l'exposé des motifs de la directive et qu'elle ne soit définie que là (voir point III 5, pp. 17 à 22 — *cf.* point II 1 c, p. 7).

2.1.2. Les Etats membres n'ont d'ailleurs pas pleinement la faculté de choisir les moyens nécessaires pour neutraliser fiscalement la taxe CO₂/énergie. A cet égard, l'on constate aussi que certaines limitations mises à cette faculté sont uniquement mentionnées dans l'exposé des motifs de la directive.

(i) L'exposé des motifs indique clairement que les compensations doivent profiter, non seulement aux entreprises, mais également aux particuliers (voir point III 5 a). Ce n'est pas sans importance, puisque la question est posée de savoir si la neutralité fiscale doit être assurée simplement au niveau macro-économique ou aussi au niveau micro-économique. Si elle doit l'être simplement au niveau macro-économique, un Etat membre déterminé doit seulement accorder des réductions compensatoires d'autres charges jusqu'à concurrence du montant du produit de la taxe CO₂/énergie qu'il perçoit, sans contraintes quant à la façon dont ces réductions sont réparties entre les acteurs économiques. Si elle doit l'être aussi au niveau micro-économique, chaque assujetti, individu ou entreprise, devrait à peu près récupérer, grâce aux mesures compensatoires, le montant de la taxe CO₂/énergie qu'il aurait payée. Dans la pratique, réaliser de façon stricte la neutralité fiscale au niveau micro-économique est sans doute impossible (*cf.* le rapport de l'Assemblée nationale, page 34, et l'avis de l'U.N.I.C.E. du 2 décembre 1992, point B.4). Quoi qu'il en soit, il ressort des textes que la Commission semble envisager une neutralisation au niveau macro-économique. La précision précitée qui figure dans l'exposé des motifs nuance, toutefois, ce choix dans une certaine mesure.

(ii) Dans l'exposé des motifs de la directive, la Commission énumère de nombreux exemples de mesures que les Etats membres pourraient prendre en vue d'assurer la neutralité fiscale (voir le point III 5 b). La Commission conseille surtout, outre de réduire les impôts directs ou indirects ou les cotisations sociales, de prendre des mesures d'incitation fiscale. De telles mesures n'entraînent pas une réduction automatique mais la subordonnent à des actes que l'on souhaite encourager. A cet égard, la Commission dispose que: « Les domaines couverts par ces incitations fiscales (...) devraient avoir pour point commun de correspondre à des actions ou des mesures permettant d'économiser l'énergie ou de réduire les émissions de CO₂ » (page 20 de l'exposé des motifs — les italiques sont du rapporteur). C'est évidemment plus qu'un simple bon conseil donné aux Etats membres.

In de richtlijn zelf (art. 15, lid 2) vindt men dan weer de bepaling dat de lidstaten met het oog op de fiscale neutraliteit alleen maatregelen mogen nemen die in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn. Hieronder zullen we zien dat in feite ook het additionaliteitsprincipe de vrijheid van de lidstaten in deze aangelegenheid beperkt.

2.1.3. Het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de fiscale neutraliteit aan de lidstaten gegeven wordt, heeft nogal wat kritiek opgeroepen. Als de lidstaten voor de fiscale neutraliteit moeten zorgen, aldus een kritiek die bijvoorbeeld door de U.N.I.C.E. (advies van 2 december 1992 punt B.4) en door het V.B.O. (advies van oktober 1992, blz. 8 en uitzetting van de heer Verschaeve voor het Adviescomité) geformuleerd werd en die sommige leden van het Adviescomité onderschreven hebben, dan is er geen enkele garantie dat die fiscale neutraliteit er komt: bepaalde lidstaten zullen niet zo vlug geneigd zijn om deze nieuwe bron van inkomsten op te geven door ze te compenseren. Bovendien, aldus deze critici, als de lidstaten zelf mogen bepalen hoe ze de nieuwe heffing compenseren, bestaat er gevaar voor intracommunautaire concurrentiedistorsies.

Uit wat hierboven uiteengezet werd blijkt dat deze kritiek, althans voor zover hij tegen het voorstel van richtlijn gericht is, niet terecht is. De kritiek haalt zijn plausibiliteit uit de dubbelzinnigheid van de zinsnede «dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de fiscale neutraliteit aan de lidstaten gegeven wordt». Deze zinsnede betekent niet dat de lidstaten zelf kunnen beslissen of zij de CO₂-energieheffing zullen neutraliseren of niet. Als de richtlijn, inclusief artikel 15, lid 1, aangenomen wordt, dan zullen de lidstaten de verplichting hebben om de neutraliteit te realiseren. Evenmin zijn de lidstaten volledig vrij bij de keuze van de compenserende maatregelen. Als de richtlijn, inclusief artikel 15, lid 2, aangenomen wordt, zullen zij meer bepaald de verplichting hebben de neutraliteit te realiseren zonder concurrentiedistorsies. Het is natuurlijk best mogelijk dat bepaalde lidstaten deze verplichtingen niet zullen nakomen, maar dat geldt voor alle verplichtingen die de lidstaten krachtens het communautair recht hebben! Het zal aan de Commissie zijn de lidstaten zo nodig tot de orde te roepen met de gewone middelen die haar ter beschikking staan in geval van niet-naleving van een communautair verplichting. In elk geval zal zij gemakkelijk kunnen vaststellen of de lidstaten hun verplichtingen in deze aangelegenheid nakomen, aangezien deze laatste haar elk jaar moeten meedelen hoe zij de fiscale neutraliteit waarborgen.

2.2. De additionaliteit van de heffing

De additionaliteit van de heffing wordt gedefinieerd in artikel 1, lid 1 van het voorstel van richtlijn (zie ook de toelichting bij de richtlijn, punt III 3,

La directive même (article 15, deuxième alinéa) précise que les Etats membres ne peuvent prendre des mesures en vue d'assurer la neutralité fiscale que si elles sont en concordance avec le droit communautaire. Nous verrons plus loin que le principe de l'additionnalité limite en fait également la liberté des Etats membres en la matière.

2.1.3. Le fait que l'on ait confié la responsabilité de la réalisation de la neutralité fiscale aux Etats membres a soulevé bien des critiques. Ainsi l'U.N.I.C.E. (avis du 2 décembre 1992, point B.4) et la F.E.B. (avis d'octobre 1992, page 8 et exposé de M. Verschaeve devant le Comité d'avis) ont-elles estimé, et certains membres du Comité d'avis partagent ce point de vue, que, si ce sont les Etats membres qui doivent assurer la neutralité fiscale, rien n'en garantit l'effectivité: certains Etats membres rechigneront à renoncer à cette nouvelle source de revenus en la compensant. L'on a également estimé que si le soin est laissé aux Etats membres de décider eux-mêmes de la manière dont ils compenseront la nouvelle taxe, l'on risque de voir apparaître des distorsions de concurrence au niveau communautaire.

Il ressort de ce qui précède que ce point de vue manque de fondement du moins dans la mesure où il est dirigé contre la proposition de directive. Il tire sa plausibilité de la phrase «le fait que l'on ait confié la responsabilité de la réalisation de la neutralité fiscale aux Etats membres», qui est ambiguë. Cette phrase ne signifie pas que les Etats membres peuvent décider eux-mêmes s'ils comptent ou non compenser la taxe CO₂/énergie. Si la directive, y compris l'article 15, premier alinéa, est adoptée, les Etats membres auront l'obligation de réaliser la neutralité. Les Etats membres n'ont pas non plus pleinement la faculté de choisir les mesures compensatoires. Si la directive, y compris l'article 15, deuxième alinéa, est adoptée, ils auront l'obligation d'assurer la neutralité sans provoquer des distorsions de concurrence. Il se pourrait, bien entendu, que certains Etats membres ne respectent pas ces obligations, mais c'est vrai pour toutes les obligations qui sont imposées aux Etats membres en application du droit communautaire! Il appartiendra, si nécessaire, à la Commission de rappeler les Etats membres à l'ordre en usant des moyens ordinaires dont elle dispose, lorsqu'une obligation communautaire n'est pas respectée. Il lui sera, en tout cas, facile de savoir si les Etats membres respectent leurs obligations en la matière, puisqu'ils doivent l'informer chaque année de la façon dont ils assurent la neutralité fiscale.

2.2. Le caractère additionnel de la taxe

Le caractère additionnel de la taxe est défini au premier alinéa de l'article premier de la proposition de directive (voir également l'exposé des motifs de la

blz. 12). Zij houdt in dat de CO₂-energieheffing, voor die belaste produkten die onder de communautair geharmoniseerde accijnsregeling vallen (*de facto* de petroleumprodukten), bovenop de accijnzen komt die de lidstaten werkelijk toepassen, en dus niet bovenop de communautair afgesproken minimumtarieven voor die accijnzen.

Hoewel de Commissie zelf dit niet uitdrukkelijk zo stelt, is het duidelijk dat het additionaliteitsprincipe in feite ook een beperking inhoudt inzake de middelen die de lidstaten kunnen gebruiken om de CO₂-energieheffing fiscaal te neutraliseren. Krachtens dit principe kunnen zij dit al zeker niet doen door hun bestaande accijnzen op energieprodukten (meer bepaald minerale oliën) te verlagen.

2.3. *Bescherming van de competitiviteit van de Gemeenschap: de conditionaliteitsclausule en het systeem van vrijstellingen en verminderingen voor energie-intensieve bedrijven*

2.3.1. Naast de fiscale neutraliteit, die een algemene maatregel is om het nadelige effect voor de economie van de voorgestelde heffing onder controle te houden, heeft de Commissie in haar voorstel van richtlijn twee instrumenten opgenomen die specifiek gericht zijn tegen het gevaar dat de economie het meeste bedreigt, namelijk het verlies van competitiviteit van de in de Gemeenschap gevestigde bedrijven ten opzichte van hun concurrenten van buiten de E.G. Deze instrumenten zijn: de conditionaliteitsclausule en een systeem van vrijstellingen en verminderingen voor energie-intensieve bedrijven (*cf.* COM(92) 246 def, § 28).

De conditionaliteitsclausule is vervat in artikel 1, lid 2. Zij bepaalt dat de voorgestelde CO₂-energieheffing slechts zal worden ingevoerd indien « andere O.E.S.O.-landen » een « soortgelijke » belasting invoeren of andere maatregelen « met een gelijkwaardig financieel effect » nemen. Welke die andere O.E.S.O.-landen precies zijn en hoe de financiële gelijkwaardigheid precies zal worden bepaald, wordt niet nader verklaard. In de toelichting (punt I. 2, blz. 4) wordt wel vermeld dat in alle geval de voornaamste concurrenten onder de leden van de O.E.S.O. bedoeld zijn, vermoedelijk dus de V.S., Japan en de E.V.A.-landen. De vaststelling van het tijdstip waarop aan de conditionaliteitsclausule voldaan is en de E.G.-heffing dus effectief in werking kan treden, zal een politieke beslissing zijn, die de Raad op voorstel van de Commissie zal nemen met gekwalificeerde meerderheid. (De richtlijn zelf vereist unanimité, vermits ze een fiscale aangelegenheid betreft.)

De conditionaliteitsclausule is een opschortende voorwaarde die, voor alle communautaire bedrijven, ernstige concurrentieproblemen ten gevolge van de

directive, point III 3, p. 12). Il implique que la taxe CO₂/énergie, dans la mesure où elle frappe des produits qui sont déjà soumis à la réglementation communautaire harmonisée en matière d'accises (il s'agit *de facto* des produits pétroliers), vient en sus des droits d'accise que les Etats membres perçoivent effectivement et non pas en sus des taux d'accises minimums convenus au niveau communautaire.

Bien que la Commission elle-même ne l'indique pas expressément, il est clair que le principe de l'additionnalité limite également en fait les moyens que les Etats membres peuvent utiliser pour assurer la neutralité fiscale de la taxe CO₂/énergie. Ce principe les empêche notamment de l'assurer par le biais d'une diminution des droits d'accises frappant les produits énergétiques (plus particulièrement les huiles minérales).

2.3. *Protection de la compétitivité de la Communauté: la clause de conditionnalité et le système des exonérations et des réductions pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie*

2.3.1. Outre le principe de la neutralité fiscale, qui est une mesure générale destinée à maîtriser l'effet négatif de la taxe proposée sur l'économie, la Commission a prévu, dans sa proposition de directive, deux instruments spécifiques pour combattre le danger qui menace le plus l'économie, à savoir celui de la perte de compétitivité des entreprises établies dans la Communauté par rapport à leurs concurrentes extra-communautaires. Ces instruments sont les suivants: la clause de conditionnalité et un système d'exonérations et de réductions pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie (*cf.* COM (92) 246 final, § 28).

La clause de conditionnalité figure à l'article premier, deuxième alinéa. Elle implique que la taxe CO₂/énergie proposée ne sera instaurée que si « d'autres pays membres de l'O.C.D.E. » appliquent une « taxe similaire » ou d'autres mesures ayant un « effet financier équivalent ». Ces « autres pays » de l'O.C.D.E. ne sont pas cités et la Commission n'explique pas de quelle façon l'effet financier équivalent sera déterminé. L'exposé des motifs (point I, 2, p. 4) indique quand même que, parmi les membres de l'O.C.D.E., sont en tout cas visés les principaux pays concurrents; il s'agit donc, probablement, des Etats-Unis, du Japon et des pays de l'A.E.L.E. Il faudra une décision politique pour déterminer à partir de quand la clause de conditionnalité sera remplie et la taxe C.E.E. pourra être appliquée effectivement. Cette décision sera prise par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission (La directive elle-même requiert l'unanimité, puisqu'elle porte sur une matière fiscale.)

La clause de conditionnalité est une condition suspensive qui devrait, en principe (!), éviter à toutes les entreprises communautaires d'être confrontées, en

heffing, en ten opzichte van bedrijven uit de landen, welke ze ook zijn, die onder de clause vallen, in principe (!) zou moeten uitsluiten. Wat overblijft, zijn dan de concurrentieproblemen die de communautaire bedrijven kunnen ondervinden ten opzichte van landen die niet onder de conditionaliteitsclausule vallen. Om die problemen, en alleen die, te beperken (zonder ze volledig uit te sluiten) dient het systeem van vrijstellingen en verminderingen dat in artikel 10 van de richtlijn terug te vinden is.

Dit systeem ziet er als volgt uit. Zowel de verminderingen als de vrijstellingen worden alleen toegekend aan (a) energie-intensieve bedrijven, die (b) effectief concurrentieproblemen ondervinden «als gevolg van een toename van de invoer» (dus blijkbaar op de E.G.-markt, niet daarbuiten) uit landen die niet onder de conditionaliteitsclausule vallen en geen gelijkaardige heffing hebben ingevoerd; de verminderingen en vrijstellingen worden (c) niet automatisch toegekend, maar na goedkeuring door de Commissie.

Om in aanmerking te komen voor belastingvermindering moeten de energiekosten minstens 8 pct. van de toegevoegde waarde op de met gebruik van die energie gemaakte produkten bedragen. Andere voorwaarden worden niet gesteld. De vermindering wordt progressief toegekend, per tranche van de verschuldigde belasting. Hoe dit concreet in zijn werk gaat, wordt alleen in de toelichting (zie punt 4, a), blz. 15-16) bepaald, niet in de ontwerp-richtlijn zelf.

Voor het toekennen van een volledige vrijstelling heeft de Commissie geen minimum inzake energiegebruik gesteld. Daarentegen geldt wel een andere voorwaarde: «die ondernemingen moeten krachtige pogingen tot energiebesparing of vermindering van de CO₂-emissies in het werk hebben gesteld» (art. 10). Vrijstellingen kunnen ook alleen maar tijdelijk zijn.

In zijn advies van oktober 1992 (blz. 7) verwijt het V.B.O. aan de Commissie dat het voorstel van richtlijn niet bepaalt wanneer een bedrijf energie-intensief is. Deze kritiek is duidelijk alleen terecht in verband met de bedrijven waaraan vrijstelling gegeven wordt. De regel van de 8 pct. energiekosten in verhouding tot de toegevoegde waarde die in verband met het toekennen van belastingvermindering gehanteerd wordt, is immers in feite een definitie van wat energie-intensief zijn in dit laatste geval inhoudt.

De grotere vaagheid van de criteria om vrijstelling te verlenen, in vergelijking met die voor vermindering, wekt bij uw rapporteur de indruk dat de Commissie van plan is om vrijstelling slechts uitzonderlijk

raison de la perception de la taxe, à d'importants problèmes de concurrence vis-à-vis d'autres entreprises établies dans les pays auxquels la clause s'applique. Il ne reste, alors, que les problèmes de concurrence auxquels les entreprises communautaires peuvent être confrontées vis-à-vis de pays auxquels la clause de conditionnalité ne s'applique pas. C'est pour limiter ces problèmes et seulement ceux-là (sans, pour autant, les exclure totalement), que fut élaboré le système d'exonérations et de réductions mentionné à l'article 10 de la directive.

Ce système est le suivant : les réductions et les exonérations (a) ne sont octroyées qu'à des entreprises grandes consommatrices d'énergie, qui (b) éprouvent effectivement des problèmes de concurrence en raison d'une «augmentation des importations» (et donc, apparemment, sur le marché communautaire et non pas sur les marchés extra-communautaires) en provenance de pays auxquels la clause de conditionnalité ne s'applique pas et qui n'ont pas instauré de taxe similaire; les réductions et les exonérations (c) ne sont pas octroyées automatiquement, mais doivent être approuvées par la Commission.

Pour obtenir une réduction de la taxe, il faut avoir à faire face à des frais énergétiques s'élevant à au moins 8 p.c. de la valeur ajoutée sur les produits obtenus à l'aide de cette énergie. Il n'y a pas d'autres conditions. La réduction est octroyée progressivement, par tranche du montant de la taxe due. Le fonctionnement concret de ce système n'est défini que dans l'exposé des motifs (voir le point 4, a), pp. 15-16). Il n'en est pas question dans la proposition de directive même.

La Commission n'a pas fixé de minimum de consommation énergétique pour que le bénéfice de l'exonération puisse être accordé. Il faut, néanmoins, que les entreprises en question «aient engagé des efforts substantiels d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de CO₂» (art. 10). En outre, les exonérations ne peuvent être que temporaires.

Dans son avis d'octobre 1992 (p. 7), la F.E.B. reproche à la Commission de ne pas avoir défini, dans la proposition de directive, le moment à partir duquel une entreprise devient grande consommatrice d'énergie. Il est clair que cette critique est uniquement fondée en ce qui concerne les entreprises auxquelles une exonération est octroyée. La règle des 8 p.c. de frais énergétiques par rapport à la valeur ajoutée, que l'on applique pour ce qui est de l'octroi d'une réduction de la taxe, porte, en fait, en soi la définition de ce que signifie «entreprise grande consommatrice d'énergie» dans ce cas-là.

Comme les critères d'exonération sont beaucoup moins précis que les critères de réduction, votre rapporteur a l'impression que la Commission n'entend accorder les exonérations qu'exceptionnellement,

en op basis van een grondig onderzoek van elk individueel geval toe te kennen, terwijl de toekenning van belastingvermindering waarschijnlijk meer routinematig zal verlopen.

2.3.2. De heer Spencer (E.P.) heeft voor het Adviescomité de kritiek geformuleerd dat de conditionaliteitsclausule en het systeem van belastingvrijstellingen en -verminderingen van artikel 10 een dubbele en dus overdreven bescherming van de bedrijven vormen. Zij zouden een toepassing zijn van het principe van « the belt and the braces » (de broek wordt zowel met bretellen als met een band opgehouden). Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat deze kritiek ongegrond is. De twee beschermingsmechanismen slaan op verschillende gevallen; zij worden nooit tegelijk toegepast.

Een andere kwestie is natuurlijk of de combinatie van de twee mechanismen een goede zaak is. Volgens het rapport van mevrouw Goedmakers (E.P.) bijvoorbeeld zou het veel beter zijn de conditionaliteitsclausule te laten vallen en artikel 10 gewoon uit te breiden tot een bescherming van de energie-intensieve bedrijven ten aanzien van hun concurrenten uit alle landen buiten de E.G. (zie blz. 6 van bedoeld rapport). In feite zegt mevrouw Goedmakers hiermee dat de Commissie beter zou terugkeren naar haar oorspronkelijke optie inzake bescherming van de concurrentiepositie van de Gemeenschap, zoals deze in de eerste mededeling over de CO₂-strategie [SEC (91) 1744 def. §§ 21-22] tot uiting kwam.

De invoering van de conditionaliteitsclausule is inderdaad het belangrijkste verschil dat de uitgewerkte richtlijn van de in die oorspronkelijke mededeling gegeven schets van de krachtlijnen van de CO₂-energieheffing onderscheidt. In SEC (91) 1744 def. gaat de Commissie ervan uit dat de Gemeenschap deze heffing desnoods alleen kan invoeren, al wil zij natuurlijk niets liever dan dat de belangrijkste handelspartners mee in de boot stappen (§ 38). Voor de bescherming van de competitiviteit wordt slechts een speciale behandeling van energie-intensieve bedrijven die aan concurrentie van buiten de E.G. blootstaan, in het vooruitzicht gesteld, en dit « tot de belangrijkste concurrenten van de Gemeenschap analoge maatregelen nemen » (§ 22). Overigens maakt de Commissie in die oorspronkelijke mededeling nog niet uit wat die speciale behandeling van energie-intensieve bedrijven precies moet inhouden. Niet alleen vrijstellingen en verminderingen worden overwogen, maar ook het specifiek richten van de fiscale neutralisering op de betrokken bedrijven (een mogelijkheid die dus uiteindelijk niet gekozen werd).

De (door de Commissie niet echt gewenste, maar eventueel aanvaarde) eenzijdigheid van de heffing zoals ze in SEC (91) 1744 def geschetst werd, heeft zeer

après un examen approfondi de chaque cas individuel, tandis que les réductions de taxe entreront probablement dans la routine.

2.3.2. M. Spencer (P.E.) a objecté, devant le Comité d'avis, que la clause de conditionnalité et le système des exonérations et des réductions de la taxe, visé à l'article 10, constituent une double protection pour les entreprises, ce qui est exagéré. Cela revient à appliquer le principe « the belt and the braces » (faire tenir un pantalon en utilisant et des bretelles et une ceinture). Il ressort clairement de ce qui précède que cette objection n'est pas fondée. Les deux mécanismes de protection concernent des cas différents; ils ne sont jamais appliqués simultanément.

Une autre question est bien entendu de savoir si la combinaison de ces deux mécanismes est une bonne chose. D'après le rapport de Mme Goedmakers (P.E.), par exemple, il vaudrait mieux abandonner la clause de conditionnalité et élargir tout simplement la portée de l'article 10, en prévoyant que les entreprises grandes consommatrices d'énergie doivent être protégées contre leurs concurrents établis dans tous les pays extra-communautaires (voir la p. 6 du rapport). Mme Goedmakers veut dire, en fait, que la Commission ferait mieux de retourner, en ce qui concerne la protection de la compétitivité de la Communauté, à l'opinion qu'elle a développée dans sa communication initiale concernant la stratégie en matière de CO₂ [SEC (91) 1744 final, §§ 21 à 22].

En effet, l'introduction de la clause de conditionnalité est ce qui différencie essentiellement la proposition de directive définitive des lignes de force relatives à la taxe CO₂/énergie esquissées dans la communication initiale. Dans le document SEC (91) 1744 final, la Commission estime que la Communauté pourrait, si nécessaire, décider seule d'instaurer ladite taxe, même si elle préférerait voir se joindre à elle ses principaux partenaires commerciaux (§ 38). Elle envisage seulement, pour protéger la compétitivité, d'appliquer un traitement spécial aux entreprises grandes consommatrices d'énergie, exposées à la concurrence extra-communautaire, et ce « jusqu'à ce que les principaux concurrents de la Communauté prennent des mesures analogues » (§ 22). Par ailleurs, dans cette communication initiale, la Commission ne précise pas encore en quoi devrait consister ce traitement spécial en faveur des entreprises grandes consommatrices d'énergie. Sont envisagées, non seulement des exemptions et des réductions de la taxe, mais également la possibilité de mettre en œuvre la neutralité fiscale spécifiquement au profit des entreprises en question (cette possibilité ne fut finalement pas retenue).

L'unilatéralité de la taxe (que la Commission ne souhaitait pas vraiment, mais qu'elle aurait éventuellement acceptée), telle qu'elle a été décrite dans le

veel kritiek gekregen. Men vindt deze kritiek terug in alle rapporten waar het Adviescomité kennis van heeft genomen en die werden opgesteld vóór de publicatie van het voorstel van richtlijn (zie het eerste advies van de Hoge Raad van Financiën, het eerste advies van het V.B.O., de twee eerste adviezen van de U.N.I.C.E. en de rapporten van de adviesorganen voor E.G.-aangelegenheden van de *Assemblée nationale* en het *House of Lords*). De Commissie, aldus deze kritiek, stelt een lokaal antwoord op een mondiaal probleem voor. Een heffing op het niveau van de Gemeenschap alleen draagt nauwelijks bij tot een oplossing van het CO₂-probleem, gelet op het geringe aandeel van de E.G. in de globale CO₂-uitstoot (13 pct.). Daarentegen is het juist de eenzijdigheid van de heffing die maakt dat de door de heffing veroorzaakte kostenverhoging tot een aantasting van de concurrentiepositie van de bedrijven kan leiden.

Door in haar voorstel van richtlijn de conditionaliteitsclausule in te voeren is de Commissie althans gedeeltelijk aan deze kritiek tegemoet gekomen. De conditionaliteitsclausule houdt immers in dat de E.G.-heffing (gesteld dat die er komt) niet meer volledig eenzijdig zal zijn. De eenzijdigheid geldt meer bepaald niet meer ten aanzien van een aantal (de belangrijkste) O.E.S.O.-partners. In de mate dat de eenzijdigheid van de heffing afneemt, neemt uiteraard ook het gevaar voor de competitiviteit van de bedrijven in de Gemeenschap af. Het is dan ook ten onrechte dat het V.B.O. in zijn tweede advies (van na de publicatie van het voorstel van richtlijn) en de heer Hermans in zijn uiteenzetting voor het Adviescomité, het argument dat de E.G. maar voor 13 pct. van de mondiale CO₂-uitstoot verantwoordelijk is, tegen het voorstel van de Commissie zijn blijven gebruiken.

Natuurlijk verdwijnt ook met de conditionaliteitsclausule de eenzijdigheid van de heffing niet helemaal. Er blijft dus gevaar voor de competitiviteit bestaan, meer in het bijzonder ten aanzien van de niet-O.E.S.O.-landen. De kritiek dat ook die beperktere eenzijdigheid nog onaanvaardbaar is (en dat de conditionaliteitsclausule dus tot alle belangrijke concurrenten, ook buiten de O.E.S.O., zou moeten worden uitgebreid) blijft uiteraard wel pertinent (zie hoofdstuk III.B.3 hieronder).

2.4. De vermindering van de CO₂/energieheffing in ruil voor bepaalde milieu-investeringen

In de oorspronkelijke mededeling van de Commissie werd de speciale behandeling van energie-intensieve bedrijven met concurrentieproblemen afhankelijk gesteld van «overeenkomsten inzake beperking van de CO₂-uitstoot» [zie SEC (91) 1744 def., § 22]. Uit wat hierboven uiteengezet werd, blijkt dat daarvan in het mechanisme van artikel 10 van de ontwerp-richtlijn niet veel overblijft. Alleen de totale

document SEC (91) 1744 final, a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment, dans tous les rapports dont le Comité d'avis a pris connaissance et qui furent rédigés avant la publication de la proposition de directive (voir le premier avis du Conseil supérieur des Finances, le premier avis de la F.E.B., les deux premiers avis de l'U.N.I.C.E. et les rapports des organes consultatifs compétents en matière de questions européennes de l'Assemblée nationale et de la Chambre des Lords). Selon ces critiques, la Commission ne propose qu'une solution locale à un problème mondial. Une taxe au seul niveau communautaire ne contribue guère à résoudre le problème des émissions de CO₂, étant donné que la C.E.E. n'est responsable que d'une petite partie de l'ensemble des émissions de CO₂ (13 p.c.). Par contre, c'est précisément à cause de cette unilatéralité que l'augmentation des coûts résultant de l'instauration de la taxe pourrait porter atteinte à la position concurrentielle de nos entreprises.

En inscrivant dans sa proposition de directive la clause de conditionnalité, la Commission a au moins partiellement répondu à ces critiques. En effet, cette clause implique que la taxe C.E.E. (à condition qu'elle voie le jour) ne sera plus totalement unilatérale. L'unilatéralité ne jouera plus à l'égard de certains (les plus importants) de nos partenaires de l'O.C.D.E., en particulier. Dans la mesure où l'unilatéralité de la taxe aura diminué, le danger menaçant la compétitivité des entreprises au sein de la Communauté diminuera lui aussi. C'est donc à tort que dans son deuxième avis (datant d'après la publication de la proposition de directive) la F.E.B. et, dans son exposé devant le Comité d'avis, M. Hermans, ont continué à avancer, contre la proposition de la Commission, l'argument selon lequel la C.E.E. n'est responsable que de 13 p.c. des émissions mondiales de CO₂.

Il est évident que la clause de conditionnalité ne supprime pas entièrement le caractère unilatéral de la taxe. Il y a donc toujours un danger pour la compétitivité, en particulier vis-à-vis des pays non membres de l'O.C.D.E. La critique selon laquelle cette unilatéralité réduite reste inacceptable (et selon laquelle la clause de conditionnalité devrait donc être étendue à tous les concurrents importants, même en dehors de l'O.C.D.E.) reste bien entendu pertinente (voir le chapitre III.B.3 ci-dessous).

2.4. La réduction de la taxe CO₂/énergie en échange de certains investissements environnementaux

Dans la communication initiale de la Commission, l'application du traitement spécial en faveur des entreprises grandes consommatrices d'énergie ayant des problèmes de concurrence était subordonné à la conclusion «d'accords de réduction des émissions de CO₂» [voir SEC (91) 1744 final, § 22]. Il ressort de ce qui précède qu'il ne subsiste pas grand-chose de cette condition dans le mécanisme défini à l'article 10 du

vrijstelling (die waarschijnlijk niet zo vaak zal voorkomen) veronderstelt nog dat de betrokken bedrijven aanpassingen om energie te besparen of hun CO₂-uitstoot te verminderen hebben ondernomen.

Daarentegen heeft de Commissie met artikel 11 van haar voorstel van richtlijn een algemene bepaling ingevoerd die inhoudt dat voor alle bedrijven, of ze nu energie-intensief zijn of niet, concurrentieproblemen ondervinden of niet, de kosten van nieuwe investeringen voor een rationeler energiegebruik of voor vermindering van de CO₂-uitstoot, na onderzoek door de Commissie en in de door haar bepaalde mate, in mindering van de verschuldigde CO₂-energiebelasting mogen worden gebracht. Indien het bedrag van de in aanmerking genomen investeringen dat van de verschuldigde belasting te boven gaat, wordt zelfs een overdraagbaar belastingkrediet toegekend. Het gaat hier dus duidelijk om een volledige compensatie van de (aanvaarde) investeringen door een verlaging van de CO₂-energieheffing.

Zoals gezegd, wordt de band tussen belastingvermindering, toegepast op de CO₂-energieheffing, enerzijds, en milieu-investeringen die de doelstellingen van de globale strategie dienen, anderzijds, hier tot op zekere hoogte losgemaakt van de bescherming van de competitiviteit, aangezien hij ook wordt toegepast wanneer er geen bepaalde competitiviteitsproblemen zijn. Natuurlijk komt de maatregel de competitiviteit van de begunstigde bedrijven hoe dan ook ten goede. Dank zij deze maatregel kunnen bedrijven immers investeringen doen die hen niets kosten en die een vermindering inhouden van hun toekomstige kosten (de CO₂-energieheffing die zij in de toekomst zullen moeten betalen en eventueel ook hun produktiekosten, indien zij door die investeringen minder energie zullen verbruiken). Dit neemt niet weg dat de maatregel in de eerste plaats tot doel heeft de gewenste milieu-investeringen te stimuleren. De Commissie erkent dat men de doelstellingen van de CO₂-energieheffing op het micro-economische niveau in bepaalde gevallen beter kan dienen door de heffing niet te doen betalen, namelijk wanneer men daardoor controleerbare investeringen tot stand doet komen die rechtstreeks tot die doelstellingen bijdragen.

In het rapport van mevrouw Goedmaekers (E.P.) wordt artikel 11 als een aspect van de fiscale neutraliteit beschouwd. Dit is een eigenaardige interpretatie. Het is natuurlijk juist dat het hier over een fiscale stimuleringsmaatregel gaat; en zoals we hierboven gezien hebben, beveelt de Commissie het gebruik van dergelijke maatregelen in het kader van de fiscale neutraliteit aan. Maar bij de fiscale neutraliteit is het de CO₂-energieheffing die gecompenseerd wordt, namelijk door een verlaging van andere lasten, terwijl ze hier zelf als compensatie dient voor iets anders, namelijk bepaalde milieu-investeringen. Hoogstens

projet de directive. L'obligation, pour les entreprises concernées, d'avoir engagé des mesures en vue d'économiser de l'énergie ou de réduire leurs émissions de CO₂, n'est plus imposée qu'en vue de l'exonération totale (qui ne sera probablement pas très fréquente).

Par contre, dans l'article 11 de sa proposition de directive, la Commission a inscrit une disposition générale selon laquelle toutes les entreprises, qu'elles soient grandes consommatrices d'énergie ou non ou qu'elles aient des problèmes de compétitivité ou non, peuvent déduire, de la taxe CO₂/énergie due, les coûts de leurs nouveaux investissements en vue d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie ou d'une réduction des émissions de CO₂, après examen par la Commission et dans la mesure déterminée par elle. Un crédit d'impôt pouvant être reporté sur les années suivantes est même accordé lorsque le montant des investissements pris en compte dépasse celui des taxes dues. Il est donc, de toute évidence, question d'une compensation totale des investissements (admis) par une réduction de la taxe CO₂/énergie.

Comme nous l'avons déjà souligné, le lien établi entre la réduction de la taxe CO₂/énergie, d'une part, et les investissements environnementaux qui servent les objectifs de la stratégie globale, d'autre part, ne sert pas exclusivement à protéger la compétitivité, puisqu'il est également valable pour les entreprises qui ne doivent pas se protéger contre des problèmes de compétitivité. Naturellement, la mesure prévue à l'article 11 ne peut qu'améliorer la compétitivité des entreprises bénéficiaires, puisqu'il leur permet de réaliser des investissements qui ne leur coûtent rien et qui réduiront leurs frais futurs (la taxe CO₂/énergie qu'ils devront payer à l'avenir et éventuellement leurs frais de production, s'ils consomment moins d'énergie grâce à ces investissements). Il n'empêche que la mesure en question vise avant tout à encourager les investissements environnementaux souhaités. La Commission reconnaît qu'en vue de réaliser les objectifs de la taxe CO₂/énergie, il vaut mieux ne pas faire payer la taxe lorsque son montant permet de réaliser des investissements vérifiables qui contribuent directement à réaliser les objectifs poursuivis.

Dans le rapport de Mme Goedmaekers (P.E.), l'article 11 est considéré comme un aspect de la neutralité fiscale. C'est là une curieuse interprétation. Il est exact que cet article crée un incitant fiscal et, comme nous l'avons vu précédemment, la Commission recommande la prise de telles dispositions en vue d'assurer la neutralité fiscale. Toutefois, dans le cas de la neutralité fiscale, c'est la taxe CO₂/énergie qui est compensée par une diminution d'autres charges, alors qu'en l'occurrence, elle sert elle-même à compenser certains investissements environnementaux. L'on pourrait, tout au plus, parler d'une neutralisa-

zou men van een « reflexieve » neutralisering van de CO₂-energieheffing kunnen spreken (de heffing wordt gecompenseerd door een verlaging van de heffing zelf), maar dit lijkt een vergezochte constructie. In feite is de maatregel van artikel 11 juist een uitzondering op de algemene regel van de fiscale neutraliteit. Hij voert immers een andere manier in om de opbrengst van de CO₂-energieheffing te besteden en hem meer bepaald in de economie terug te brengen, namelijk niet door een verlaging van andere verplichte heffingen, maar door een rechtstreekse subsidiëring van bepaalde milieu-investeringen.

Een van de argumenten die in het advies van het V.B.O. van oktober 1992 (blz. 4) en in de uiteenzetting van de heren Hermans en Verschaeve voor het Adviescomité tegen het voorstel van CO₂-energieheffing werden ingebracht, is dat de heffing contra-productief zal zijn omdat ze financieringsmiddelen aan de noodzalijke milieu-investeringsprogramma's zal onttrekken: wat de bedrijven betalen aan CO₂-energiebelasting kunnen zij niet meer uitgeven aan dergelijke investeringen. Het is evident dat dit argument op grond van artikel 11 als onterecht moet worden beschouwd.

2.5. De vrijstelling voor lidstaten

Het voorstel van richtlijn bepaalt in artikel 9, § 4, dat lidstaten, op voorstel van de Commissie en door een unanieme beslissing van de Raad, een tijdelijke vrijstelling (opschorting van de toepassing) van de CO₂-energieheffing kunnen verkrijgen. Deze maatregel is uiteraard bedoeld voor de economisch zwakkere lidstaten, ingeval de door de toepassing van de heffing veroorzaakte aanpassingskosten voor hun economie te zwaar zouden blijken.

Net als in het geval van de tijdelijke volledige vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven, is ook hier vereist dat deze lidstaten reeds inspanningen hebben gedaan om hun CO₂-uitstoot te beperken en desondanks nog onoverkomelijke moeilijkheden onderkennen.

In het advies van de Hoge Raad van Financiën van 30 november 1992 (blz. 8) wordt deze maatregel beschouwd als een onderdeel van de instrumenten die de Commissie wil gebruiken om de concurrentiekracht van de bedrijven te beschermen. Uiteraard komt de hier bedoelde vrijstelling de concurrentiepositie van de bedrijven in die lidstaten ten goede. De maatregel is echter duidelijk ruimer. Het is vooral de bedoeling te beletten dat de globale economische achterstand van de economisch zwakkere lidstaten ten opzichte van de economisch sterkere door de heffing zou vergroten. Er is bovendien een duidelijk verschil met de maatregelen die onder punt 2.3 hierboven behandeld werden. Daar gaat het over de bescherming van de bedrijven tegenover concurrenten uit landen die geen CO₂-energieheffing of iets dergelijks

tion « réflexive de la taxe CO₂/énergie (la taxe est compensée par une réduction de son montant), mais c'est là une manière un peu trop complexe d'envisager les choses. En fait, la disposition de l'article 11 constitue précisément une exception à la règle générale qui impose la réalisation de la neutralité fiscale. En effet, elle instaure une autre manière d'affecter le produit de la taxe CO₂/énergie et de le réinjecter, en particulier, dans l'économie, non pas par une diminution d'autres prélèvements obligatoires, mais par une subvention directe de certains investissements environnementaux.

L'un des arguments contre la proposition d'instauration d'une taxe CO₂/énergie assurée par la F.E.B. dans son avis d'octobre 1992 (p. 4), et par MM. Hermans et Verschaeve dans l'exposé qu'ils ont fait devant le Comité d'avis, c'est que la taxe sera improductive parce qu'elle absorbera les moyens de financement des programmes d'investissements environnementaux indispensables: les sommes que les entreprises consacreront à la taxe CO₂/énergie ne pourront plus être affectées à de tels investissements. Il est évident que ces arguments doivent être considérés comme non fondés sur la base de l'article 11.

2.5. L'exonération pour les Etats membres

L'article 9, § 4, de la proposition de directive prévoit que, sur la proposition de la Commission, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut exempter temporairement certains Etats membres de la taxe CO₂/énergie (suspension temporaire de l'application de la taxe). Cette mesure vise évidemment les Etats membres économiquement les plus faibles, dont l'économie aurait du mal à supporter les frais d'adaptation que l'application de la taxe entraînera.

Comme pour ce qui est de l'exonération totale temporaire des entreprises grandes consommatrices d'énergie, il faudra que ces Etats membres aient déjà fourni des efforts visant à limiter les émissions de CO₂ et, malgré cela, éprouvent encore des difficultés insurmontables.

Dans l'avis du Conseil supérieur des Finances du 30 novembre 1992 (p. 8), cette mesure est considérée comme l'un des instruments que la Commission entend utiliser pour protéger la compétitivité des entreprises. Il est évident que l'exonération en question est susceptible d'améliorer la compétitivité des entreprises dans ces Etats membres. Toutefois, la mesure va manifestement plus loin. Elle a surtout pour objectif d'empêcher que, par suite de l'application de la taxe, le retard économique global des Etats membres économiquement plus faibles que les autres ne s'agrandisse. En outre, il y a une différence évidente par rapport aux mesures examinées au point 2.3 ci-dessus. Le point 2.3 traite de la protection des entreprises vis-à-vis de leurs concurrentes des pays qui ne connaissent pas de taxe CO₂/énergie ou

kennen. Dit laatste element speelt hier geen rol. De bedrijven uit de begunstigde lidstaten krijgen zelfs een concurrentievoordeel ten opzichte van de bedrijven uit de lidstaten die niet vrijgesteld zijn.

2.6. Andere vrijstellingen

In het voorstel van richtlijn komen nog enkele andere vrijstellingen voor, die in het Adviescomité weinig of niet aan bod gekomen zijn. De meest opvallende zijn:

— de voorlopige vrijstelling van bepaalde beperkte territoria in de Gemeenschap, hoofdzakelijk perifere gebieden zoals de Canarische eilanden, Madeira, de Azoren, de Franse overzeese departementen: artikel 2;

— de vrijstelling van belaste produkten die als brandstof gebruikt worden in inrichtingen waar belaste produkten verkregen worden (raffinaderijen): artikel 4, § 3 (het betreft hier niet het gebruik van de energieprodukten waaruit die belaste produkten verkregen worden: die energieprodukten zijn als grondstoffen immers hoe dan ook geen belaste produkten — *cf.* punt 1.1 hierboven.);

— de vrijstelling van belaste produkten wanneer zij bestemd zijn voor diplomaten, voor op het grondgebied van de innende lidstaat gevestigde erkende internationale organisaties of voor de strijdkrachten van N.A.V.O.-lidstaten behalve de innende staat: artikel 9, § 5.

3. Uitvoering en aanpassing van de richtlijn

De richtlijn (art. 13) voorziet in een procedure voor het nemen van de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van de richtlijn, eenmaal ze aangenomen zal zijn. Een voorbeeld van zo een maatregel is het vaststellen van de aard en de omvang van de investeringen die in aanmerking komen voor compensatie door een vermindering van de CO₂-energieheffing overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn. Opmerkelijk is dat in bedoelde procedure niet met unanimiteit beslist wordt, maar met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (*cf.* punt 2.3 hierboven over de vaststelling van het tijdstip waarop aan de conditiona-liteitsclausule voldaan is).

Er wordt eveneens bepaald dat de richtlijn zelf om de drie jaar moet worden geëvalueerd en eventueel gewijzigd (art. 12, lid 2). In het bijzonder moeten het systeem van vrijstellingen en verminderingen voor energie-intensieve bedrijven en de belastingvermindering in ruil voor milieu-investeringen om de drie jaar worden herzien (art. 12, lid 1). Aanpassingen van de richtlijn zullen uiteraard wel unanimiteit vereisen.

de taxe simulaire. Ce dernier élément ne joue aucun rôle en l'occurrence. Les entreprises des Etats membres où il y a exonération sont même avantagées, du point de vue de la compétitivité, par rapport aux entreprises des Etats membres où il n'y a pas exonération.

2.6. Autres exonérations

La proposition de directive prévoit d'autres exonérations que le Comité d'avis n'a pas examinées ou qu'il n'a examinées que très brièvement. Les plus frappantes sont:

— l'exonération provisoirement valable pour certains territoires limités de la Communauté, essentiellement des territoires périphériques tels que les Iles Canaries, Madère, les Açores, les départements français d'Outre-Mer: article 2;

— l'exonération en faveur de produits soumis à la taxe qui sont utilisés comme combustible dans les établissements où de tels produits sont obtenus (raffineries): article 4, § 3 (il ne s'agit pas de l'utilisation des produits énergétiques à partir desquels sont obtenus ces produits soumis à la taxe; en effet, en tant que matières premières, ces produits énergétiques ne sont pas soumis à la taxe — *cf.* le point 1.1 ci-dessus);

— l'exonération en faveur de produits pourtant soumis à la taxe, lorsqu'ils sont destinés aux diplomates, aux organismes internationaux reconnus qui sont établis sur le territoire de l'Etat membre percepteur, ou aux forces armées d'un Etat membre de l'O.T.A.N. autre que l'Etat percepteur: article 9, § 5.

3. Exécution et adaptation de la directive

L'article 13 de la directive définit la procédure à suivre pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la directive après son adoption. A titre d'exemple d'une telle mesure, l'on peut citer la détermination de la nature et de l'importance des investissements entrant en ligne de compte pour la compensation par une diminution de la taxe CO₂/énergie, conformément à l'article 11 de la directive. Il est à noter que ladite procédure prévoit que les décisions ne sont pas prises à l'unanimité mais à la majorité qualifiée (*cf.* le point 2.3 ci-dessus sur la détermination du moment où la clause de conditionnalité est remplie).

Il est également précisé dans une disposition que la directive elle-même devra être évaluée et, le cas échéant, modifiée tous les trois ans (art. 12, 2^e alinéa). Il conviendrait, en particulier, de revoir tous les trois ans le système d'exonérations et de réductions en faveur des entreprises grandes consommatrices d'énergie et le système de réductions de la taxe pour investissements environnementaux (art. 12, 1^{er} alinéa). Toute adaptation de la directive devra, bien entendu, être décidée à l'unanimité.

D. Besluitvorming betreffende het voorstel van CO₂/energieheffing: moeilijkheden en *timing*

1. *Stand van de discussie over dit voorstel in de Raad*

Daar het voorstel de invoering van een heffing beoogt, berust de finale beslissing bij de Ecofinraad. Van meet af aan lagen de knelpunten voor de Raad in de volgende aspecten van het voorstel: de conditiona-liteitsclausule, het systeem van belasting-vermindering en -vrijstellingen voor bedrijven en de mogelijke gevolgen hiervan voor de competitiviteit van de bedrijven, de fiscale neutraliteit, de behande-ling van de elektriciteit en de dubbele grondslag van de belasting.

Bij de besprekingen komt de specificiteit van de energiebevoorrading in de lidstaten sterk naar voren. Een typerend voorbeeld kan hier verhelderend werken. Frankrijk, dat zijn kerncentraalpark zeer sterk ontwikkeld heeft, verklaart zich voorstander van een heffing op de CO₂-uitstoot (waaraan kern-energie uiteraard ontsnapt) maar verwerpt het con-cept van een energieheffing.

Op deze manier zou de tweede doelstelling van de heffing, namelijk het aanmoedigen van een omscha-keling naar energiebronnen met een lagere CO₂-uitstoot uiteraard verloren gaan.

Door de sterk uiteenlopende belangen en stand-punten van de verschillende lidstaten in de Raad, verloopt de behandeling van het voorstel uitermate traag. De Ecofinraad van 14 december 1992 stelde dat aan een beslissing over de invoering en de modalitei-ten van dergelijke heffing meer diepgaande studie diende vooraf te gaan over de verwachte impact. Hierbij dacht men zowel aan de economische ge-velgen als aan de wijzigingen in het energiegebruik. De Ecofinraad stelde niet alleen vragen rond de vijf dis-cussiepunten die hierboven worden opgenoemd, maar voegde hieraan de volgende drie punten van verdeeldheid toe: de aangepaste graad van harmoni-sering, het aangepaste peil van het minimumtarief en de additionaliteit van de heffing. Vragen in die zin werden o.m. tot het Comité van economische politiek gericht.

Voorts verzocht de Ecofinraad de *ad hoc* groep «CO₂-energieheffing» zijn werkzaamheden over het voorstel van de Commissie verder te zetten.

In de Ecofinraad van 15 maart 1993 kon aan de hand van een *Progress-report* van het Voorzitter-schap worden vastgesteld dat dezelfde punten van verdeeldheid tussen de lidstaten bleven bestaan. Over de additionaliteit en de wijze waarop de heffing op de elektriciteit zou worden toegepast is de verdeeldheid bijzonder groot. Over de verplichting die het voorstel van de Commissie inhoudt om het bedrag van de hef-fing terug te storten aan de bedrijven die investeren

D. La prise de décision concernant la proposition de taxe CO₂/énergie: difficultés et calendrier

1. *Etat de la discussion sur la proposition au sein du Conseil*

Puisque la proposition vise à l'instauration d'une taxe, la décision finale appartient au Conseil Ecofin. Dès le début, les difficultés auxquelles le Conseil s'est heurté étaient liées aux aspects suivants de la proposi-tion: la clause de conditionnalité, le système des réductions et exonérations d'impôts en faveur des entreprises et les effets éventuels sur la compétitivité de celles-ci, la neutralité fiscale, le traitement réservé à l'électricité et la double base imposable.

Au cours des discussions, la spécificité de l'appro-visionnement en énergie des Etats membres a été clai-rement mise en évidence. Un exemple type permettra d'éclairer les choses. La France, qui a fortement déve-loppé son parc de centrales nucléaires, se dit favora-ble à une taxe sur les émissions de CO₂ (à laquelle échapperait évidemment l'énergie nucléaire) mais rejette le concept d'une taxe sur l'énergie.

De cette manière, l'on ne réaliserait évidemment pas le deuxième objectif de la taxe, qui est d'encoura-ger une reconversion vers d'autres sources d'énergie à émission réduite de CO₂.

L'examen de la proposition au sein du Conseil est extrêmement lent en raison des divergences d'intérêts et de points de vue entre les divers Etats membres. Au cours du Conseil Ecofin du 14 décembre 1992, l'on a affirmé que toute décision concernant l'instauration de la taxe et les modalités de sa perception devait être précédée d'une étude plus approfondie au sujet des effets attendus. L'on pensait, à cet égard, aux consé-quences économiques et aux changements dans l'uti-lisation de l'énergie. Au cours de ce même conseil, l'on a non seulement posé des questions concernant les cinq points de discussion précités, mais l'on a éga-lement soulevé trois éléments de discorde sur les points suivants: le degré d'harmonisation approprié, le niveau approprié du tarif minimum et le caractère additionnel de la taxe. Des questions sur ces points ont été adressées, notamment, au Comité de politique économique.

Le Conseil Ecofin a également invité le groupe ad hoc «taxe CO₂/énergie» à poursuivre ses travaux relatifs à la proposition de la Commission.

Au cours du Conseil Ecofin du 15 mars 1993, l'on a constaté, sur la base d'un *Progress-report* de la prési-dence, que les mêmes points de discorde subsistaient entre les Etats membres. La discorde est particulièrement profonde en ce qui concerne le caractère addi-tionnel et les modalités d'application de la taxe sur l'électricité. En ce qui concerne le remboursement du montant de la taxe aux entreprises qui réalisent des investissements en vue de réduire les émissions de

om de CO₂-uitstoot te beperken en energie te besparen, heeft een meerderheid onder de delegaties zich uitgesproken voor het omvormen van de verplichting in een mogelijkheid. Dezelfde meerderheid verkiest het opzetten van een gemeenschappelijk kader waardoor concurrentievervalsing en delocalisatie van investeringen worden vermeden en waardoor de bepalingen van het verdrag inzake openbare steun kunnen worden nageleefd. De vermindering van belasting zou volgens dezelfde meerderheid hoe dan ook evenredig moeten zijn met de energiebesparing en de beperking van de CO₂-uitstoot.

De meeste delegaties beschouwen de conditiona-liteitsclausule als ontoereikend om de concurrentiepositie van de bedrijven uit de Gemeenschap te vrijwaren. Voor hen zijn de maatregelen inzake vrijstellingen en reducties onmisbaar om de bedrijven te beschermen. Wel zijn zij het erover eens dat deze bepalingen vrij restrictief dienen te zijn om de bedrijven over het geheel van de Europese Gemeenschap op dezelfde manier te behandelen.

Naast de Ecofinraad wordt het voorstel ook onderzocht in een gezamenlijke Milieu- en Energie-raad, alsook in deze beide raden afzonderlijk.

In de Milieuraad van 22 maart jongstleden werd door de Commissaris voor Milieu, de heer Paleokrassas gesteld dat de invoering van de heffing als geïsoleerde maatregel niet kan volstaan om de gestelde doelen te bereiken. Zonder het invoeren van de heffing is het echter duidelijk dat het niveau van de uitstoot dat in 1990 bereikt werd, met 15 pct. zal worden overschreden.

Op 23 april jongstleden werd het voorstel in een gezamenlijke Energie- en Milieuraad behandeld. Er kon geen consensus bereikt worden over het principe van de heffing als noodzakelijke maatregel om de E.G. in de mogelijkheid te stellen de aangegeven verbintenissen na te komen inzake stabilisering van de CO₂-uitstoot op het peil van 1990.

De meeste lidstaten stemmen in met het voorstel van de Commissie voor zover het om het algemeen principe van de heffing zelf gaat. Frankrijk aanvaardt het principe van de heffing op CO₂ maar houdt voet bij stuk in het verwerpen van een energieheffing daar de heffing alleen vervuilde energiebronnen mag treffen. Blijft de Raad bij het concept van een gemengde heffing dan dreigt Frankrijk met het blokkeren van het voorstel.

De vier «cohesielanden» (Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland) stellen twee hoofdvoorwaarden voor hun goedkeuring: de heffing mag niet toegepast worden in lidstaten die een bepaalde drempel van CO₂-uitstoot niet overschrijden (in ver-

CO₂ en d'économiser de l'énergie, prévu dans la proposition de la Commission, une majorité des délégations a estimé qu'il valait mieux ne pas le rendre obligatoire mais le rendre possible. Cette même majorité a marqué sa préférence pour la mise en place d'un cadre communautaire permettant de prévenir toute distorsion de la concurrence et toute délocalisation: des investissements, d'une part, et de respecter les dispositions du Traité relatif à l'aide publique, d'autre part. Elle a estimé, par ailleurs, que la réduction d'impôt devrait de toute façon être proportionnelle à l'économie d'énergie et à la réduction des émissions de CO₂ réalisées.

La plupart des délégations ont estimé que la clause de conditionnalité ne permet pas à elle seule de préserver la position concurrentielle des entreprises de la Communauté européenne et que les mesures d'exonération et de réduction sont indispensables pour protéger les entreprises. Elles ont, néanmoins, convenu que ces dispositions devraient être assez restrictives, pour que les entreprises de l'ensemble de la Communauté européenne soient toutes traitées sur un pied d'égalité.

La proposition est examinée, outre par le Conseil Ecofin, par un Conseil conjoint Energie/Environnement et par le Conseil Energie et le Conseil Environnement séparément.

Au cours du Conseil de l'Environnement du 22 mars dernier, le Commissaire à l'Environnement, M. Paleokrassas, a affirmé que l'instauration de la taxe ne permettrait pas, à elle seule, de réaliser les objectifs visés. Il n'en est pas moins évident que, sans l'instauration de la taxe, le niveau de l'émission atteint en 1990 sera dépassé de 15 p.c.

Le 23 avril dernier, la proposition fut examinée par le Conseil conjoint Energie/Environnement. Aucun consensus n'a pu être dégagé sur le principe de la taxe en tant que mesure indispensable pour que la C.E.E. puisse respecter ses engagements en matière de stabilisation des émissions de CO₂ au niveau de 1990.

La plupart des Etats membres approuvent la proposition de la Commission, dans la mesure où elle concerne le principe général de la taxe même. La France accepte le principe de la taxe sur les émissions de CO₂ mais continue à rejeter toute taxe sur l'énergie en général et à défendre l'idée que la taxe ne pourrait frapper que les sources énergétiques polluantes. Elle menace de bloquer la proposition, si le Conseil maintient le concept d'une taxe mixte.

Les quatre principaux bénéficiaires du Fonds de cohésion (l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce) subordonnent leur approbation à deux conditions essentielles: la taxe ne peut pas être appliquée dans les Etats membres qui ne dépassent pas un seuil

gelijking tot het gemiddelde in de Europese Gemeenschap) en er moet een billijke verdeling worden gevonden van de lasten tussen de lidstaten.

Het Verenigd Koninkrijk blijft gekant tegen het principe zelf van de heffing daar niet-fiscale maatregelen vanuit Brits standpunt zullen volstaan om de gestelde doelen te bereiken.

De ratificatie van het Verdrag over de Europese Unie zou voor de behandeling van dit voorstel een totaal nieuwe context scheppen: voor deze materie zou geen unanimité meer vereist zijn wat een vlottere behandeling zou betekenen. Algemeen wordt verwacht dat men niet meer tot een beslissing zal komen tijdens het Deense voorzitterschap, maar dat er tijdens het Belgische Voorzitterschap redelijke kansen voor een doorbraak bestaan.

2. Overleg met de belangrijkste handelspartners

Wordt de conditionaliteitsclausule uit het voorstel van de Europese Commissie behouden in de uiteindelijke bepalingen van de richtlijn, dan dient de Europese Gemeenschap haar belangrijkste handelspartners in O.E.S.O.-verband te overtuigen fiscale maatregelen met een gelijkwaardig effect in te voeren. Daarbij gaat de aandacht in de eerste plaats uit naar de Verenigde Staten.

Sinds de Conferentie van Rio in juni 1992 heeft zich een merkbare wijziging voorgedaan in de houding van de Amerikaanse autoriteiten. Nadat President Bush in Rio zich uitdrukkelijk tegen het invoeren van dergelijke heffing had uitgesproken, zorgden de uitslagen van de presidentsverkiezingen ervoor dat een andere benadering zou gelden. Bij het begin van 1993 kondigde President Clinton het voornemen aan om *a tax on energy* in te voeren. De bedoeling is hier echter zeer verschillend: het gaat er in de eerste plaats om nieuwe inkomsten te vinden om het begrotingstekort te verminderen. De effecten inzake verbetering van de energie-efficiëntie en beperking van de vervuiling worden als bijkomstig gezien. Er vallen dus belangrijke verschillen vast te stellen met het voorstel van de Europese Commissie. Zo is er geen sprake van fiscale neutraliteit; de heffing varieert niet naar gelang van het koolstofgehalte maar wordt verbonden aan het energiegehalte; er worden geen vrijstellingen ingebouwd ten voordele van de industrie; het basistarief van de Amerikaanse heffing ligt beduidend lager. Bij de start in juli 1994, zal het tarief één dollar per vat bedragen voor de petroleumprodukten en ongeveer de helft voor de andere niet-hernieuwbare energievormen, om in juli 1996 het tarief van 3,3 dollar per vat te bereiken voor de petroleumprodukten.

déterminé d'émission de CO₂ (par rapport à la moyenne atteinte dans la Communauté européenne) et les charges doivent être réparties équitablement entre les différents Etats membres.

Le Royaume-Uni reste opposé au principe même de la taxe, et considère que des mesures non fiscales suffiront pour atteindre les objectifs visés.

En cas de ratification du Traité sur l'Union européenne, le contexte dans lequel cette proposition devrait être examinée serait tout à fait changé. Il ne faudrait plus d'unanimité pour prendre des mesures dans cette matière, ce qui en faciliterait l'examen. L'on estime, d'une manière générale, qu'il ne faut plus attendre de décision sous la présidence danoise, mais que les chances de progrès décisif sous la présidence belge sont réelles.

2. Concertation avec les principaux partenaires commerciaux

Si la clause de conditionnalité proposée par la Commission européenne est maintenue dans les dispositions définitives de la directive, la Communauté européenne devra convaincre ses principaux partenaires commerciaux de l'O.C.D.E. d'instaurer des mesures fiscales ayant un effet similaire. A cet égard, l'attention se portera tout d'abord sur les Etats Unis.

Depuis la Conférence de Rio de juin 1992, un changement notable s'est produit dans l'attitude des autorités américaines. Alors qu'à Rio, le président Bush s'était explicitement opposé à l'instauration d'une telle taxe, les résultats des élections présidentielles américaines ont ouvert la voie à un changement d'attitude. Au début de 1993, le président Clinton a annoncé qu'il envisageait l'instauration d'une taxe sur l'énergie. Il faut, toutefois, savoir que l'objectif qu'il poursuit est tout à fait différent de l'objectif initial de la taxe communautaire: il entend surtout trouver de nouvelles recettes pour réduire le déficit budgétaire des Etats-Unis. Les effets que pourraient avoir une amélioration de l'efficacité énergétique et une réduction de la pollution sont considérés comme secondaires. L'on relève donc des différences importantes avec la proposition de la Commission européenne. C'est ainsi qu'il n'est aucunement question de neutralité fiscale; la taxe varie non pas en fonction du contenu en dioxyde de carbone, mais du contenu énergétique; aucune exonération n'est prévue en faveur de l'industrie; le barème de base de la taxe américaine est nettement inférieur au barème proposé dans la C.E. Au moment de l'instauration de la taxe, en juillet 1994, le taux de celle-ci sera d'un dollar le baril pour les produits pétroliers et d'environ la moitié pour les autres sources d'énergie non renouvelables. En juillet 1996, il atteindra le taux de 3,3 dollars le baril pour les produits pétroliers.

Rekening houdend met de lage energieprijzen in de Verenigde Staten, is de relatieve impact van de heffing echter vergelijkbaar met de impact van de E.G.-heffing. Vanuit deze vaststelling is het niet uitgesloten dat de Gemeenschap de conditionaliteitsclausule als vervuld gaat beschouwen.

III. BESPREKING VAN HET VOORSTEL VAN CO₂/ENERGIEHEFFING

In dit hoofdstuk worden de argumenten voor en tegen het voorstel van de Commissie behandeld die tijdens de vergaderingen van het Adviescomité aan bod zijn gekomen. Een eerste belangrijk discussiepunt was de vraag of het gebruik van heffingen, van welke aard ook, een aangewezen instrument is om de voorgestelde CO₂-doelstelling van de Gemeenschap te realiseren. Het vormt het onderwerp van sectie A. Sectie B is gewijd aan een berekening van het concrete voorstel van heffing dat de Commissie gedaan heeft en dat in hoofdstuk II. C hierboven beschreven werd. Wij herinneren eraan dat hier alleen die argumenten betreffende het voorstel behandeld worden welke niet op een onjuiste interpretatie van de inhoud van het voorstel gebaseerd zijn.

A. De opportuniteit van het gebruik van het belastinginstrument

1. Principiële argumenten voor en tegen het gebruik van een heffing op E.G.-niveau

De meest efficiënte manier, aldus de Commissie, om de energieverbruikers te beïnvloeden in de richting van minder CO₂-uitstoot (door fuel switching en verbetering van de energie-efficiëntie) is via marktmechanismen en meer bepaald door in te grijpen op de prijs van de diverse energieprodukten [zie SEC (91) 1744, §§ 17 en 19 en COM (92) 246, § 7]. Bovendien is een dergelijk ingrijpen op de prijs in overeenstemming met het principe dat de zgn. externe kosten (milieukosten) in de prijs van produkten moeten worden verrekend («de vervuiler betaalt»), principe dat de Commissie als algemene beleidslijn in haar vijfde milieuprogramma heeft opgenomen. Tenslotte is het aangewezen de heffing op het niveau van de Gemeenschap in te voeren, niet alleen omdat de doelstelling gemeenschappelijk is, maar ook omdat er zonder harmonisering gevaar voor concurrentiedistorsies tussen de lidstaten bestaat.

Het Adviescomité heeft kunnen vaststellen dat tegenover deze *a priori* argumentatie van de Commissie voor het invoeren van een heffing op E.G.-niveau — argumentatie die een aantal leden van het Adviescomité expliciet hebben onderschreven — geen *a priori* argumentatie staat die even algemeen is en het tegen-

Pourtant, comme les prix énergétiques sont peu élevés aux Etats Unis, l'incidence relative de la taxe sera comparable à celle de la taxe C.E. Partant de là, il n'est pas exclu que la Communauté considère la clause de conditionnalité comme remplie.

III. DISCUSSION DE LA PROPOSITION DE TAXE CO₂/ENERGIE

Le présent chapitre examine les arguments pour et contre la proposition de la Commission qui ont été avancés au cours des réunions du Comité d'avis. Le premier sujet de discussion important a porté sur la question de savoir si la perception de taxes, de quelque nature qu'elles soient, est un moyen approprié pour réaliser l'objectif de la Communauté en matière de réduction des émissions de CO₂. Il fait l'objet de la section A. La section B est consacrée à une discussion de la proposition concrète de taxe faite par la Commission et décrite au chapitre II.C ci-dessus. Il faut souligner que seuls sont examinés en l'occurrence les arguments relatifs à la proposition qui ne reposent pas sur une interprétation inexacte de son contenu.

A. L'opportunité du recours à l'instrument fiscal

1. Arguments fondamentaux pour et contre le recours à une taxe communeautaire

Selon la Commission, la manière la plus efficace d'influencer les consommateurs d'énergie dans le sens d'une diminution des émissions de CO₂ (par la substitution d'autres sources d'énergie à celles qui causent ces émissions et par une amélioration de l'efficacité énergétique) passe par les mécanismes du marché et, plus précisément, par une intervention sur les prix des divers produits énergétiques [voir SEC (91) 1744, §§ 17 et 19, et COM (92) 246, § 7]. Par ailleurs, une telle intervention sur les prix est conforme au principe selon lequel les coûts dits externes (coûts environnementaux) doivent être répercutés dans les prix des produits («le pollueur payeur»), et que la Commission a érigé en ligne politique générale dans son cinquième programme environnemental. Enfin, il convient d'instaurer la taxe au niveau communautaire, non seulement parce que l'objectif est communautaire, mais aussi parce que sans harmonisation, il y aurait un risque de distorsions de la concurrence entre les Etats membres.

Le Comité d'avis a pu constater que, face à cette argumentation *a priori* de la Commission en faveur de l'instauration d'une taxe au niveau de la C.E. — une argumentation à laquelle ont souscrit explicitement un certain nombre de membres du Comité d'avis —, il n'existe aucune argumentation *a priori*

deel wil aantonen. Zelfs diegenen die het specifieke voorstel van CO₂-energieheffing van de Commissie globaal genomen negatief beoordeelde, lijken niet zo ver te willen gaan dat ze elke heffing in het kader van een beleid van beperking van de CO₂-uitstoot principiële afwijzen. Dit neemt niet weg dat binnen het Adviescomité diverse beschouwingen ontwikkeld werden die over het gebruik van heffingen in deze context een negatief geluid laten horen en die niet beperkt blijven tot het concrete voorstel van de Commissie.

Een lid van het Adviescomité betoogde dat het invoeren van een heffing op het niveau van de Gemeenschap om de CO₂-doelstelling te bereiken in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel: dergelijke heffing hangt niet samen met de eigenheid met de Gemeenschap, in tegenstelling bijvoorbeeld met de invoering en latere harmonisering van de BTW, die wel nauw verband hielden met het instellen van de interne markt en de basisdoelstellingen van de Gemeenschap. Dit argument laat eventueel wel het gebruik van heffingen op het niveau van de lidstaten (in het kader van de nationale CO₂-reductieprogramma's) toe.

De heer Clerinx heeft gewezen op de mogelijke negatieve reactie van de O.P.E.C.-landen op een energietaks die vooral de fossiele brandstoffen zou treffen. Dit argument werd ook naar voren gebracht door de heer Vermoes en is eveneens terug te vinden in het rapport van de Assemblée nationale (blz. 36).

Een lid van het Adviescomité stelde dat zelfs wie in principe voor een heffing is, moet erkennen dat het moment niet bepaald gunstig is om er een in te voeren, gelet op de slechte economische conjunctuur in de E.G. Ook in het verslag van het Economisch en Sociaal Comité van de E.G. (sectie 2.1) wordt ervoor gepleit de invoering van de heffing in elk geval uit te stellen tot de economische toestand verbeterd is.

Het dichtst bij een afwijzing van het gebruik van een heffing op het niveau van de E.G. in het kader van de bestrijding van het broeikas effect komen de werkgeversorganisaties, zowel het V.B.O. als de U.N.I.C.E. Weliswaar betreft hun negatieve beoordeling strikt genomen het specifieke voorstel van de Commissie. Hun basisargument tegen dit voorstel is dat het al bij al beperkte effect inzake reductie van de CO₂-uitstoot niet opweegt tegen de nadelige economische gevolgen ervan. Hieruit besluiten deze organisaties echter dat de E.G. zijn optreden tegen het broeikas effect op niet-fiscale maatregelen moet toespitsen (zie het advies van U.N.I.C.E. van 2 december 1992, blz. 2 en het besluit van het advies van het V.B.O. van oktober 1992). Zij gaan er dus van uit dat andere voorstellen voor een heffing op energieproducten die op het niveau van de E.G. zouden kunnen worden doorgevoerd, aan een gelijkaardige kritiek zouden blootstaan als het specifieke voorstel van de

aussi générale en sens contraire. Même ceux qui ont porté un jugement négatif sur l'ensemble de la proposition spécifique de taxe CO₂/énergie formulée par la Commission, ne semblent pas vouloir aller jusqu'à rejeter par principe toute taxe dans le cadre d'une politique de limitation des émissions de CO₂. Cela n'a pas empêché le développement, devant le Comité d'avis, de diverses considérations négatives sur le recours à des taxes dans le contexte en question, considérations qui dépassent le cadre de la proposition concrète de la Commission.

Un membre du Comité d'avis a fait valoir que l'instauration d'une taxe communautaire en vue de réaliser l'objectif de limitation des émissions de CO₂ est contraire au principe de la subsidiarité: une telle taxe ne peut pas s'inscrire dans la spécificité de la Communauté comme ce fut le cas en ce qui concerne l'instauration, puis l'harmonisation de la T.V.A., qui furent étroitement liées à l'institution du marché interne et aux objectifs fondamentaux de la Communauté. Cet argument n'exclut pas le recours éventuel à des taxes au niveau des Etats membres (dans le cadre des programmes nationaux de réduction de CO₂).

M. Clerinx a attiré l'attention sur l'éventualité d'une réaction négative des pays de l'O.P.E.C. à une taxe énergétique qui frapperait principalement les combustibles fossiles. Cette éventualité a également été évoquée par M. Vermoes, et il en est aussi question dans le rapport de l'Assemblée nationale (p. 36).

Un membre du Comité d'avis a dit que même ceux qui sont, en principe, pour une taxe doivent reconnaître que le moment n'est pas particulièrement favorable à son instauration, étant donné la mauvaise conjoncture économique qui règne au sein de la C.E. Le rapport du Comité économique et social de la C.E. (section 2.1) préconise également de différer l'instauration de la taxe, et ce en tout cas jusqu'à ce que la situation économique se soit améliorée.

Les organisations patronales, la F.E.B. comme l'U.N.I.C.E., sont les plus enclines à rejeter le recours, dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, à une taxe communautaire. Il est vrai que, strictement parlant, leur jugement négatif ne concerne que la proposition spécifique de la Commission. Le principal argument qu'elles avancent contre elle, c'est qu'elle ne pourrait, somme toute, avoir qu'un effet positif limité en matière de réduction des émissions de CO₂, qui ne contrebalancerait pas ses conséquences économiques néfastes. Ces organisations en déduisent toutefois que la C.E. doit développer son intervention contre l'effet de serre en recourant à des mesures non fiscales (voir l'avis de l'U.N.I.C.E. du 2 décembre 1992, p. 2, et la conclusion de l'avis de la F.E.B. d'octobre 1992). Elles supposent donc que d'autres propositions en faveur d'une taxe sur les produits énergétiques qui pourraient être faites au niveau de la C.E. pourraient faire l'objet de critiques analogues à

Commissie. Een dergelijke veralgemening van het hierboven vermelde basisargument lijkt inderdaad mogelijk. Immers, alle heffingen verken kostenverhogend en de factoren die maken dat de door de Commissie voorgestelde heffing relatief weinig effect zal hebben, bijvoorbeeld de geringe prijselasticiteit van de vraag op de energiemarkt (zie punt B. 2 van dit hoofdstuk hieronder), lijken voor elke heffing op energieprodukten te gelden. Het argument wordt dan dat een heffing op energieprodukten, om efficiënt te zijn voor het milieu, zo hoog moet zijn dat ze totaal onaanvaardbaar wordt vanuit een economisch oogpunt.

Er zij opgemerkt dat dit argument (zowel in zijn algemene vorm als toegepast op het specifieke voorstel van de Commissie) essentieel afhangt van de veronderstelling dat niet alle concurrenten van de E.G. een evenwaardige heffing toepassen. Alleen in dat geval immers impliceert het kostenverhogend effect een gevaar voor de competitiviteit van de bedrijven. Tegen een heffing op wereldvlak, of juist gezegd een heffing waaraan alle concurrenten van de E.G. meedoen, hebben de werkgevers principieel dan ook geen bezwaar. Maar dan nog menen de werkgevers dat de niet-fiscale maatregelen de voorrang moeten krijgen (zie het advies van de U.N.I.C.E. van 31 maart 1992).

Overigens is de argumentatie van het V.B.O. in deze context minder overtuigend dan die van de U.N.I.C.E. Het V.B.O. blijft immers van de veronderstelling uitgaan dat de E.G. alleen een heffing zou invoeren en verbindt daarmee zowel het beperkte milieueffect als de nadelige economische gevolgen van de voorgestelde heffing (zie het advies van het V.B.O. van oktober 1992, punt 1 a); de argumentatie werd door de heer Hermans voor het Adviescomité herhaald). Het V.B.O. houdt dus, ten onrechte zoals we in hoofdstuk II. C.2.3 hierboven zagen, geen rekening met de conditionaliteitsclausule. De U.N.I.C.E. doet dit in haar advies van 2 december 1992 (punt B.2) wel.

2. Alternatieven voor het gebruik van heffingen

2.1. Het alternatief van de werkgevers

Het beleid moet volgens de werkgevers gericht zijn op de stimulering en ondersteuning van zogenaamde positieve acties, dit wil zeggen: acties die tot de voorgestelde milieudoelstelling bijdragen maar die geen lastenverhoging en nadelige economische effecten inhouden. Bedoeld worden:

celles qui visent la proposition spécifique de la Commission. Une « généralisation » de l'argument de base mentionné ci-dessus semble, en tout cas, possible, car toutes les taxes entraînent une majoration des coûts et les facteurs en raison desquels la taxe proposée par la Commission n'aurait qu'un effet relativement mineur semblent influencer l'effet de toutes les taxes sur les produits énergétiques. La faible élasticité de la demande par rapport aux prix pratiqués sur le marché de l'énergie est un facteur de ce type (voir à ce sujet le point B.2 du présent chapitre, ci-après). L'argument invoqué serait donc que pour préserver efficacement l'environnement, il faut une taxe sur les produits énergétiques d'un montant tel qu'elle devient tout à fait inacceptable du point de vue économique.

L'on notera que cet argument (qu'il soit pris dans son sens général ou appliqué à la proposition spécifique de la Commission) est essentiellement lié à l'hypothèse dans laquelle les concurrents de la C.E. n'appliquent pas tous une taxe équivalente. En effet, c'est seulement dans ce cas que l'effet de majoration des coûts représente un danger pour la compétitivité des entreprises. Les employeurs n'ont, dès lors, aucune objection de principe contre une taxation à l'échelon mondial ou, plus exactement, contre une taxe qui serait perçue par tous les pays concurrents de la C.E. Ils n'en estiment pas moins que, même dans ces circonstances, il faudrait donner la priorité aux mesures non fiscales (voir l'avis de l'U.N.I.C.E. du 31 mars 1992).

L'argumentation formulée par la F.E.B. dans ce contexte est, du reste, moins convaincante que celle de l'U.N.I.C.E. En effet, la F.E.B. continue à partir de l'hypothèse selon laquelle la C.E. serait seule à instaurer une taxe et lie à celle-ci l'effet environnemental limité ainsi que les conséquences économiques néfastes de la taxe proposée (voir l'avis de la F.E.B. d'octobre 1992, point 1a; l'argumentation a été répétée par M. Hermans devant le Comité d'avis). La F.E.B. néglige donc, à tort, comme nous l'avons vu au chapitre II. C.2.3 ci-avant, de tenir compte de la clause de conditionnalité. Inversement, l'U.N.I.C.E., elle, en tient bel et bien compte, dans son avis du 2 décembre 1992 (point B.2).

2. Moyens autres que la perception de taxes

2.1. Moyens proposés par les employeurs

Les employeurs estiment que la politique doit être axée sur la stimulation et le soutien d'actions dites positives, à savoir des actions qui contribuent à réaliser l'objectif environnemental, mais qui n'entraînent ni un alourdissement des charges ni des effets économiques néfastes. Ils entendent par là:

— vrijwillige akkoorden (convenanten) met het bedrijfsleven op nationaal en Europees niveau, bij voorkeur per sector, om de CO₂-uitstoot te beperken en/of het energieverbruik te verminderen;

— initiatieven inzake onderzoek, ontwikkeling en verspreiding van technologie die gericht is op de verbetering van de energieefficiëntie en/of de overschakeling op energiebronnen die geen of minder CO₂-vervuiling veroorzaken.

De werkgevers leggen er in dit verband sterk de nadruk op dat deze maatregelen er niet alleen op gericht moeten zijn effect te bereiken binnen de E.G. maar ook daarbuiten, meer bepaald in de landen van Centraal- en Oost-Europa en in ontwikkelingslanden met een aanzienlijke CO₂-uitstoot (cf. hoofdstuk I. D hierboven).

In zijn uiteenzetting voor het Adviescomité heeft de heer Verschaeve een overzicht gegeven van de talrijke positieve acties die het Belgische en Europese bedrijfsleven reeds op eigen initiatief hebben ondernomen (cf. advies van het V.B.O. van oktober 1992, blz. 2-4).

Een lid van het Adviescomité stelde vast dat de werkgevers de heffing o.a. wegens haar eenzijdigheid bekritiseren, maar vroeg zich af of de alternatieve maatregelen die zij voorstellen, namelijk milieu-investeringen, dan wel eenzijdig kunnen worden genomen zonder risico's voor het concurrentievermogen. Dergelijke maatregelen kosten immers ook geld.

Dezelfde senator meende dat men het aarzender van energiebesparende investeringen ook niet in tegenstelling mag zien met het duurder maken van energie (bijvoorbeeld door een heffing). Het is juist op het moment dat de energie duur is, dat de stimulans om dergelijke investeringen te doen het grootst is. Toen de energie duur was, ten tijde van de oliecrisis, werd er veel geïnvesteerd in energiebesparing. Sinds de daling van de energieprijzen in 1985-1986 zijn die inspanningen grotendeels stilgevallen. De vraag is dan ook of men van de door de werkgevers bepleite vrijwillige maatregelen veel mag verwachten.

Een ander lid van het Adviescomité was het met deze redenering niet eens. Er zijn op het micro-economische niveau, dat van de huishoudens en de bedrijven, nog heel wat investeringen in energiebesparing mogelijk die ook bij de huidige energieprijzen economisch verantwoord zijn. Op dat niveau doet men echter maar dergelijke investeringen, als men ze in een periode van 3 à 5 jaar kan recupereren. De beste stimulans die de overheid kan geven om de huishoudens en bedrijven tot dergelijke investeringen aan te spo-

— des accords volontaires (conventions) avec l'industrie, tant au niveau national qu'au niveau européen, et de préférence par secteur, en vue de limiter les émissions de CO₂ et/ou de réduire la consommation d'énergie;

— des initiatives en matière de recherche, de développement et de diffusion de technologies axées sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou sur le passage à des sources d'énergie qui ne provoquent pas ou pas beaucoup de pollution par le CO₂.

A cet égard, les employeurs soulignent spécialement qu'il faut veiller à ce que ces mesures produisent leurs effets non seulement au sein de la C.E.E., mais aussi en dehors de celle-ci et, plus précisément, dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, et dans les pays en développement responsables d'émissions considérables de CO₂ (cf. chapitre I.D ci-dessus).

Dans son exposé devant le comité d'avis, M. Verschaeve a donné un aperçu des nombreuses actions positives que les industries belges et européennes ont déjà entreprises de leur propre initiative (cf. l'avis de la F.E.B. d'octobre 1992, p. 2-4).

Un membre du Comité d'avis a constaté que les employeurs critiquent la taxe en raison notamment de son caractère unilatéral, mais il s'est demandé si l'on peut recourir unilatéralement aux moyens de substitution qu'ils proposent, à savoir des investissements environnementaux, sans risque pour la compétitivité, étant donné que leur mise en œuvre serait également coûteuse.

Le même sénateur a estimé que l'on ne peut pas non plus considérer comme une alternative valable le choix entre des investissements qui permettent d'économiser l'énergie et le renchérissement de celle-ci (par exemple, par une taxe sur l'énergie). C'est précisément quand l'énergie est coûteuse que l'incitation à réaliser de tels investissements est optimale. A l'époque où l'énergie était coûteuse, c'est-à-dire celle des crises pétrolières, l'on a beaucoup investi en vue d'économiser l'énergie. Depuis la baisse des prix de l'énergie, en 1985-1986, ces efforts ont été largement abandonnés. Il est, dès lors, permis de se demander si l'on peut attendre beaucoup des mesures volontaires préconisées par les employeurs.

Un autre membre du Comité d'avis a déclaré ne pas être d'accord avec ce raisonnement. Il reste possible, au niveau micro-économique, c'est-à-dire celui des ménages et des entreprises, de réaliser bien des investissements permettant d'économiser l'énergie, dont le coût serait justifié économiquement, même au regard des prix actuels de l'énergie. Mais à ce niveau-là, l'on ne réalise de tels investissements que si l'on peut les amortir dans un délai de 3 à 5 ans. Pour les pouvoirs publics, le meilleur moyen d'inciter les ménages et les

ren bestaat er dan ook niet in de prijs van de energie te verhogen, maar de intrestlasten op het voor die investeringen benodigde kapitaal te verminderen.

Een derde lid van het Adviescomité betwijfelde dat vrijwillige acties alleen voor een gelijkmatige spreiding van de inspanningen kunnen zorgen. Hij vroeg zich af of de keuze van dergelijke maatregelen niet het risico van corporatistische reacties vanwege de verschillende sectoren inhoudt. Dit lid stelde voor dat de positieve acties niet alleen per sector zouden worden gevoerd, maar dat de minder vervuilende sectoren de meer vervuilende zouden helpen om hun produktiemethodes te verbeteren via een fonds voor de ecologische verbetering van de industrie. De aanwezige vertegenwoordigers van de werkgevers konden voor dit idee maar weinig enthousiasme opbrengen.

2.2. Tradeable permits

Het alternatief van de «tradeable permits» kwam in het Adviescomité ter sprake tijdens de vergadering met de heer Spencer van 2 februari 1993.

Dit alternatief wordt duidelijk gedefinieerd in het rapport van het House of Lords (p. 20, §§ 82-83 met «backing evidence» — zie ook het rapport van de Assemblée nationale, p. 16). Het systeem bestaat erin dat de diverse partners, in dit geval de lidstaten van de E.G., een plafond inzake CO₂-uitstoot opgelegd krijgen (een «permit» om een bepaalde hoeveelheid CO₂ uit te stoten) op zo'n wijze dat de gemeenschappelijke CO₂-doelstelling gehaald wordt. Een lidstaat die minder CO₂ produceert dan hij mag, kan zijn «ongebruikt» deel dan verkopen aan een andere lidstaat, die zijn eigen permit dus mag overschrijden. Het kan voor een lidstaat immers goedkoper uitkomen een permit te kopen dan binnen de eigen permit te blijven. In feite komt het systeem erop neer dat de inspanningen die nodig zijn om de gemeenschappelijke doelstelling te halen, daar geleverd worden waar dit het gemakkelijkste (goedkoopste) kan. Het systeem kan overigens samengaan met het gebruik van heffingen op het niveau van de lidstaten. Uiteraard is een dergelijk systeem ook op wereldschaal denkbaar, waarbij de EG dan één van de partners wordt met een globale permit.

Het voornaamste voordeel van dit alternatief is zijn flexibiliteit: men kan rekening houden met de economische toestand van elke lidstaat, terwijl een heffing iedereen die eenzelfde hoeveelheid energie (van een bepaalde soort) gebruikt, op dezelfde wijze treft.

entreprises à procéder à de tels investissements consiste dès lors non pas à majorer le prix de l'énergie, mais à diminuer les charges d'intérêt sur le capital nécessaire aux investissements.

Un troisième membre du Comité d'avis a dit douter que l'on puisse assurer une répartition uniforme des efforts simplement en stimulant des actions volontaires. Il s'est demandé si en stimulant de telles actions, l'on ne risque pas de provoquer des réactions corporatistes de la part des différents secteurs. Il a estimé que les actions positives ne devraient pas être développées uniquement à l'intérieur des secteurs, mais aussi au-delà de ceux-ci, en ce sens que les secteurs moins polluants devraient aider, par le biais d'un fonds pour l'amélioration écologique de l'industrie, les plus polluants à améliorer leurs méthodes de production. Cette idée n'a guère suscité d'enthousiasme chez les représentants des employeurs qui étaient présents.

2.2. Tradeable permits

Il a été question du moyen de substitution que pourraient être les «tradeable permits» (permis négociables), au cours de la réunion du Comité d'avis qui s'est tenue le 2 février 1993, en présence de M. Spencer.

Ce moyen de substitution est clairement défini dans le rapport de la Chambre des Lords (p. 20, §§ 82-83 ainsi que les témoignages donnés à l'appui — voir également à ce sujet, le rapport de l'Assemblée nationale, p. 16). Le système consiste à imposer aux divers partenaires, en l'occurrence les Etats membres de la C.E.E., un plafond d'émissions de CO₂ (l'autorisation d'émettre une quantité déterminée de CO₂), l'ensemble de ces «permis» devant correspondre à l'objectif CO₂ de la Communauté. Un Etat membre qui produit moins de CO₂ que la quantité autorisée pourrait vendre la partie «non utilisée» de son quota à un autre Etat membre, qui pourrait alors dépasser son propre quota. Il peut en effet être moins coûteux, pour un Etat membre, d'acheter une autorisation de dépassement que de s'efforcer de respecter son propre quota. En fait, le système en question revient à faire en sorte que les efforts nécessaires à la réalisation de l'objectif communautaire soient déployés là où ils sont le plus facilement consentis (le moins coûteux). L'on peut, d'ailleurs, le compléter par des taxes à percevoir au niveau des Etats membres. Il est évident que l'on pourrait également appliquer un système pareil dans un contexte mondial dans lequel la C.E. serait un partenaire en tant que telle et disposerait d'un quota global.

Le principal avantage de ce moyen de substitution vient de ce qu'il peut être appliqué avec souplesse: l'on peut tenir compte de la situation économique de chaque Etat membre, alors qu'en choisissant une taxe l'on toucherait de manière identique tous les consommateurs d'une même quantité d'énergie (d'un type déterminé).

Toch heeft het systeem ook nadelen. De voorname zijn de volgende:

— het systeem heeft zijn eigen toepassingsmoeilijkheden: vooral het vaststellen van het initiële plafond voor elke lidstaat zal tot veel discussie aanleiding geven;

— zoals een lid van het Adviescomité opmerkte, is er ook een psychologische drempel: het lijkt tegen het gezond verstand in te gaan dat men een toelating krijgt om te vervuilen, ook al is het de bedoeling de vervuiling te verminderen;

— men heeft zo goed als geen ervaring met dergelijke systemen: alleen in de V.S. zijn er al enkele toepassingen, maar op een beperkte schaal.

B. Detailbespreking

1. Grondslag en toepassingsfeer van de heffing

1.1. Stadium van de belastingheffing

Een lid van het Adviescomité had kritiek op het feit dat in het voorstel van de Commissie energieprodukten, meer bepaald de fossiele energiedragers, belast worden in de vormen bestemd voor eindverbruik (zie hoofdstuk II.C.1.1 van dit verslag). Deze keuze maakt de inning van de belasting zo ingewikkeld dat de daarmee verbonden administratiekosten torenhoog zullen oplopen, terwijl ook een efficiënte controle om ontduiking van de belasting te voorkomen, zo goed als onmogelijk zal zijn.

Deze senator was overigens in het algemeen geen voorstander van het invoeren van heffingen om het broeikasprobleem aan te pakken. Maar als er dan toch een heffing moet komen, dan is het beter er een in te voeren op de fossiele energiedragers in hun oorspronkelijke, onverwerkte vorm, en dit op het moment waarop ze in de E.G. worden ingevoerd (perifere heffing). Op de productie van deze energiedragers binnen de Gemeenschap moet men dan uiteraard een gelijkwaardige heffing invoeren. Ook moet de heffing op de ingevoerde produkten (die veruit het grootste deel van het verbruik van de Gemeenschap uitmaken) in het kader van de G.A.T.T. gedeconsolideerd worden om beschuldigingen van protectionisme te voorkomen.

De Commissie erkent dat een heffing op de energieprodukten in het vroegste stadium op zich doelmatiger zou zijn (zie punt II.1 *a* van de toelichting bij de richtlijn), maar meent dat deze oplossing in het onderhavige geval om fiscaaltechnische redenen niet aangewezen is, althans indien de heffing alleen het gebruik als brandstof van de energiedragers mag treffen.

Il n'empêche que le système présente des inconvénients. Voici les principaux:

— il est également difficile à appliquer à certains égards: il y aura surtout des discussions au sujet de la fixation du plafond initial pour chaque Etat membre;

— comme l'a noté un membre du Comité d'avis, il existe également un seuil psychologique: recevoir une autorisation de polluer semble être un défi au bon sens, quand l'objectif est de réduire la pollution;

— l'on n'a quasiment aucune expérience pour ce qui est de la mise en œuvre de systèmes de ce type. Il n'y en a que quelques-uns aux Etats-Unis et ils n'y sont appliqués que sur une échelle restreinte.

B. Discussion détaillée

1. Assiette et champ d'application de la taxe

1.1. Stade de la perception

Un membre du Comité d'avis a critiqué le fait que, dans la proposition de la Commission, des produits énergétiques, spécialement les énergies fossiles, sont taxés dans leurs formes destinées à la consommation finale (voir le chapitre II.C.1.1 du présent rapport). Ce choix confère à la perception de la taxe une complexité telle qu'elle va engendrer des frais administratifs considérables, tout en rendant pratiquement impossible un contrôle efficace permettant d'empêcher que l'on n'élide la taxe.

D'une manière générale, ce sénateur n'est d'ailleurs pas partisan d'instaurer des taxes pour s'attaquer au problème de l'effet de serre. Mais s'il faut malgré tout en instaurer une, mieux vaudrait le faire sur les combustibles fossiles dans leur forme initiale, non transformée, et ce au moment de leur entrée dans la C.E. (taxe périphérique). Une taxe équivalente doit, bien entendu, être appliquée à la production de ces matières énergétiques dans la Communauté. Et il faut que la taxe sur les produits importés (qui constituent de loin la part la plus importante de la consommation communautaire) soit déconsolidée dans le cadre du G.A.T.T. afin d'éviter les accusations de protectionisme.

La Commission reconnaît qu'une taxe frappant les produits énergétiques au stade initial serait plus efficace (voir le point II.1 *a* de l'exposé des motifs de la directive), mais elle estime que, dans le cas présent, cette solution n'est pas indiquée pour des raisons de technique fiscale, du moins si la taxe ne peut frapper que l'utilisation des sources énergétiques comme combustibles.

1.2. Het belasten van kernenergie en elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales

Een bezwaar dat in het Adviescomité herhaaldelijk en van verscheidene kanten geformuleerd werd is dat de Commissie de grondslag van de heffing zo opvat dat ook soorten energie belast worden waarvan het gebruik niet tot CO₂-uitstoot leidt, meer bepaald kernenergie en elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales. Voor velen is dit totaal onlogisch. Zowel de heer Clerinx als de vertegenwoordigers van het V.B.O. hebben deze kritiek uitgebracht en sommige leden van het Adviescomité hebben er zich bij aangesloten. Ook in de rapporten van de adviesorganen voor Europese aangelegenheden van de *Assemblée nationale* (blz. 30-31) en het *House of Lords* (§ 109) vindt men deze kritiek terug.

In hoofdstuk II. C. 1.1.5 werd de redenering die de Commissie ertoe gebracht heeft geen zuivere CO₂-heffing voor te stellen, maar in de heffing ook een algemene energiecomponent op te nemen, uitvoerig geanalyseerd. Eén van de elementen die meespelen is de verbinding die de Commissie maakt tussen de CO₂-doelstelling en de doelstelling «verbetering van de energie-efficiëntie». Diegenen die de bovenvermelde kritiek formuleren, verwerpen deze band. Eén goede reden moet men hun zeker toegeven: zoals we gezien hebben, is de band arbitrair in die zin dat men niet, zoals de Commissie soms doet, kan volhouden dat de doelstelling «verbetering van de energie-efficiëntie», toegepast op alle energie, tot de CO₂-doelstelling te herleiden is. Het gebruiken van het fiscale instrument in dienst van zowel de ene als de andere doelstelling is dus een keuze waarover men van mening kan verschillen.

Van de andere kant steunt de invoering van een energiecomponent in de heffing, zoals we gezien hebben, ook niet uitsluitend op de band die de Commissie legt tussen de CO₂-doelstelling en die van de verbetering van de energie-efficiëntie. Er zijn andere redenen. Ten aanzien van het belasten van kernenergie en elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales speelt meer bepaald het feit dat de Commissie de overschakeling op die twee alternatieven voor de CO₂-vervuilers wil afremmen, omdat zij weer andere milieuproblemen scheppen. Ook hier kan men uiteraard weer discussiëren over de vraag of dit een voldoende reden is om die energievormen in de toepassingssfeer van de heffing op te nemen.

Sommigen hebben in dit verband gesteld dat het niet met een dergelijke heffing is dat men bijvoorbeeld de milieuproblemen die met kernenergie gepaard gaan, zal oplossen (zie rapport *Assemblée nationale*, blz. 31); maar dat is hier ook niet de zaak.

1.2. La taxation de l'énergie nucléaire et de l'électricité produite à partir des grandes installations hydro-électriques

Une objection qui a été formulée à plusieurs reprises par différents membres du Comité d'avis est que la Commission conçoit l'assiette de la taxe de telle manière que sont également imposées des formes d'énergie dont l'utilisation ne donne pas lieu à des émissions de CO₂, à savoir l'énergie nucléaire et l'électricité produite à partir des grandes installations hydro-électriques. Pour beaucoup, cela est tout à fait illogique. Tant M. Clerinx que les représentants de la F.E.B. ont formulé cette critique, à laquelle se sont associés certains membres du Comité d'avis. Cette critique figure également dans les rapports des organes consultatifs compétents en matière de questions européennes de l'Assemblée nationale (pp. 30-31) et de la Chambre des Lords (§ 109).

Au chapitre II.C.1.1.3, nous avons analysé de manière détaillée le raisonnement qui a conduit la Commission à ne pas proposer une taxe CO₂ pure et simple, mais à y inclure une composante générale énergie. L'un des éléments à avoir joué un rôle à cet égard est le lien que la Commission établit entre l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ et l'objectif «amélioration de l'efficacité énergétique». Les personnes ayant formulé la critique susmentionnée rejettent ce lien. Elles ont en tout cas une bonne raison pour ce faire: comme nous l'avons vu précédemment, ce lien est arbitraire dans la mesure où l'on ne peut pas maintenir, comme le fait parfois la Commission, que l'objectif «amélioration de l'efficacité énergétique», appliqué à toute forme d'énergie, puisse être réduit à l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂. L'utilisation de l'instrument fiscal en vue de réaliser tant l'un des objectifs que l'autre est donc un choix au sujet duquel les opinions peuvent diverger.

D'autre part, nous avons vu que l'introduction d'une composante énergie dans la taxe ne s'appuie pas exclusivement sur le lien qu'établit la Commission entre l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ et celui de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Il y a d'autres raisons. Ce qui a notamment conduit la Commission à proposer une taxation de l'énergie nucléaire et de l'électricité produite à partir des grandes installations hydro-électriques, c'est la volonté de freiner la reconversion vers ces deux sources d'énergie non productrices de CO₂, parce qu'elles sont à l'origine d'autres problèmes environnementaux. Là aussi, on peut se demander si c'est une raison suffisante pour inclure ces deux formes d'énergie dans le champ d'application de la taxe.

A cet égard, d'aucuns ont affirmé que ce n'est pas en instaurant une taxe de ce type que l'on résoudra, par exemple, les problèmes environnementaux inhérents à l'énergie nucléaire (voir le rapport de l'Assemblée nationale, p. 31) mais là n'est pas non plus la question.

Het is er de Commissie om te doen kernenergie (en elektriciteit uit grote waterkrachtcentrales) minder aantrekkelijk te maken als alternatief voor fossiele energiedragers door ze eveneens, hoewel in mindere mate, duurder te maken.

1.3. De behandeling van elektriciteit

Zoals we in hoofdstuk II.C.1.1.2 hebben gezien, wordt elektriciteit belast via de output wat de energiecomponent betreft. Is de elektriciteit uit fossiele brandstoffen gewonnen, dan wordt deze input belast wat de CO₂-component betreft. Tegen deze regeling werden verscheidene opwerpingen ingebracht. Eén opwerping hebben we al in hoofdstuk II.C.1.3 aangehaald, omdat zij op een verkeerde interpretatie van de door de Commissie voorgestelde regeling berust, namelijk de opwerping dat door het belasten van de output geen rekening wordt gehouden met het verlies aan energie waar de produktie van elektriciteit meestal mee gepaard gaat.

Een ander opwerping die voor het Adviescomité geformuleerd werd, is dat het spreiden van de heffing over input en output in het geval van elektriciteit uit fossiele energiedragers, het systeemodeloos ingewikkeld maakt, inzonderheid wat de facturatie van de belasting betreft (zie het advies van de Hoge Raad van Financiën van 30 november 1992, blz. 15-16).

Een belangrijk argument tegen het belasten van de output is dat deze regeling geen stimulans inhoudt om het rendement van de centrales te verbeteren. Een dergelijke verbetering van het rendement zou inderdaad alleen een feitelijke verhoging van de belasting per eenheid van energie op het niveau van de input meebrengen (zie het advies van de Hoge Raad van Financiën, blz. 16; het rapport van mevrouw Goedmaekers, blz. 5; het advies van het V.B.O. van oktober 1992, blz. 6).

In dit verband maakt het V.B.O. ook bezwaar tegen het feit dat de Commissie voor het bepalen van het tarief voor elektriciteit uit traditionele en kerncentrales uitgaat van een gemiddeld rendement van 36 pct. Dit benadeelt de vele centrales die een hoger rendement halen. Het V.B.O. stelt een taxatieformule voor die zowel rekening houdt met het gemiddelde rendement als omgekeerd evenredig is met het precieze rendement (blz. 7 van het vermelde advies).

De Hoge Raad van Financiën van zijn kant pleit zonder meer voor het heffen van zowel de energiecomponent als de (eventuele) CO₂-component op de input die voor de produktie van elektriciteit wordt gebruikt (zie het schema op blz. 17 van het vermelde advies van de Raad).

Ce qui intéresse la Commission, c'est de rendre l'énergie nucléaire (ainsi que l'électricité produite à partir des grandes installations hydro-électriques) moins attrayante comme solution de rechange aux énergies fossiles, en la rendant également plus chère, bien que dans une moindre mesure.

1.3. Le traitement de l'électricité

Comme nous l'avons vu au chapitre II.C.1.1.2, la part de la taxe relative à l'énergie frappe l'électricité produite (= l'*output*). Lorsque l'électricité est produite à partir d'énergies fossiles, ces dernières (= l'*input*) sont soumises à la part de la taxe relative aux émissions de CO₂. Plusieurs objections ont été formulées à l'égard de cette manière de procéder. Nous avons déjà examiné l'une de celles-ci au chapitre II.C.1.3, parce qu'elle repose sur une interprétation erronée du système proposé par la Commission; il s'agit de l'objection selon laquelle la taxation de l'électricité produite ne tient pas compte de la perte en énergie qui accompagne généralement la production d'électricité.

Une autre objection formulée devant le Comité d'avis est que la répartition de la taxe entre l'*input* et l'*output*, en cas d'électricité produite à partir d'énergies fossiles, rend le système inutilement compliqué, en particulier pour ce qui est de la facturation de la taxe (voir l'avis du Conseil supérieur des Finances du 30 novembre 1992, pp. 15-16).

Un argument important avancé contre la taxation de l'électricité produite est qu'elle ne stimule pas les centrales à améliorer leur rendement. En effet, toute amélioration du rendement n'entraînerait qu'une augmentation de fait de la taxe par unité d'énergie au niveau de l'*input* (voir l'avis du Conseil supérieur des Finances, p. 16; le rapport de Mme Goedmaekers, p. 5; l'avis de la F.E.B. d'octobre 1992, p. 6).

Dans cet ordre d'idées, la F.E.B. formule également des objections contre le fait que, pour déterminer le tarif de l'électricité produite par les centrales traditionnelles et nucléaires, la Commission se base sur un rendement moyen de 36 p.c. Cela préjudicie aux nombreuses centrales dont le rendement est plus élevé. La F.E.B. propose une formule de taxation qui tienne compte du rendement moyen et qui soit inversement proportionnelle au rendement précis (p. 7 dudit avis).

De son côté, le Conseil supérieur des Finances plaide tout simplement pour que l'on prélève à la fois la part relative à l'énergie et (le cas échéant) celle relative aux émissions de CO₂ sur les produits énergétiques utilisés pour produire de l'électricité (voir le schéma à la p. 17 dudit avis du Conseil).

1.4. De uitsluiting van grondstoffen

Niemand heeft voor het Adviescomité dit principe in vraag gesteld. Integendeel, de uitsluiting van grondstoffen werd door iedereen noodzakelijk geacht. De heer Verschaeve (V.B.O.) vond zelfs dat de Commissie bij de toepassing van dit principe niet ver genoeg gaat en maakte meer bepaald bezwaar tegen artikel 3, lid 4, van de richtlijn, dat volgens hem een niet-gerechvaardigde uitzondering op het principe invoert (*cf.* advies van het V.B.O. van oktober 1992, blz. 5-6).

De werkgevers zijn van oordeel dat de toepassing van fossiele brandstoffen en elektriciteit bij procédés voor metaalbewerking en elektrolyse wel degelijk als grondstofgebruik, en dus als niet aan de CO₂-energieheffing onderworpen, moet worden beschouwd. Meer bepaald zijn het gebruik van bepaalde eigenschappen van gelijkstroom bij elektrolyse en het gebruik van elektriciteit voor de productie van zuurstof die als conversiereagens moet dienen in bepaalde fabricageprocessen, volgens het V.B.O., (quasi-) chemische toepassingen die onder de noemer «gebruik als grondstof» vallen.

2. Tarief van de belasting

2.1. Het progressieve karakter van de heffing (art. 9, § 3, van de richtlijn)

De Europese Commissie voert twee argumenten aan om het progressieve karakter van de belasting te verantwoorden. Enerzijds moet een progressieve verhoging van het tarief het mogelijk maken dat de economische subjecten zich soepel aanpassen aan de nieuwe omstandigheden in verband met de belasting (17e «overwegende» van de richtlijn). De Europese Commissie meent bovendien dat een progressieve maar diepgaande maatregel die voornamelijk dient om het gedrag van de marktdeelnemers te beïnvloeden verkieslijk is boven een «krachtige maatregel inzake de prijzen» waarvan wordt verondersteld dat hij «een spectaculair kortetermijneffect» heeft (I, 1, van de toelichting).

Betreffende het progressieve karakter van het tarief zijn door de leden van het Adviescomité geen negatieve reacties uitgebracht. Integendeel, verscheidene senatoren hebben zich er voorstander van getoond, omdat het progressieve karakter het mogelijk maakt onmiddellijk een signaal te geven aan de energiegebruikers. Een meerderheid is er zich echter van bewust dat het begintarief veel te laag is om een belangrijk effect te hebben van bij de invoering van de belasting. Dat is ook de stelling die verdedigd werd door de rapporteur voor de milieucommissie van het Europese Parlement, de heer Spencer: in het huidige stadium is het belangrijker dit nieuwe instrument in te stellen dan een tarief in te voeren dat van meet af aan een opvallend resultaat heeft.

1.4. L'exclusion des matières premières

Nul n'a contesté ce principe devant le Comité d'avis. Au contraire, l'exclusion des matières premières a été jugée nécessaire par tout le monde. M. Verschaeve (F.E.B.) a même estimé que la Commission n'allait pas assez loin dans l'application de ce principe et il a critiqué plus spécialement l'article 3, alinéa 4, de la directive, qui établit, selon lui, une exception injustifiée au principe (*cf.* l'avis de la F.E.B. d'octobre 1992, pp. 5-6).

Les employeurs estiment que l'emploi de combustibles fossiles et d'électricité dans les procédés métallurgiques et d'électrolyse doit bel et bien être considéré comme une utilisation de matières premières et, dès lors, comme n'étant pas soumis à la taxe CO₂/énergie. En particulier, l'utilisation de certaines caractéristiques du courant continu dans l'électrolyse et celle d'électricité pour la production d'oxygène devant servir de réactif de conversion dans certains procédés de fabrication sont, selon la F.E.B., des applications (quasi) chimiques à classer sous la rubrique «utilisation comme matière première».

2. Le tarif de la taxe

2.1. Le caractère progressif de la taxe (art. 9, § 3, de la directive)

La Commission européenne avance deux arguments pour justifier le caractère progressif de la taxe. D'une part, l'augmentation progressive du tarif doit permettre une adaptation souple des opérateurs économiques aux conditions nouvelles créées par la taxe (dix-septième considérant de la directive). La Commission européenne estime en outre qu'une «action progressive, mais en profondeur, consistant d'abord à motiver les agents économiques» est préférable à «une action vigoureuse au niveau des prix» qui est supposée avoir «un effet spectaculaire à court terme» (I, 1 de l'exposé des motifs).

Le caractère progressif du tarif n'a pas suscité de réactions négatives auprès des membres du Comité d'avis. Bien au contraire: différents sénateurs s'y sont montrés favorables parce que le caractère graduel permet de transmettre immédiatement un signal aux utilisateurs d'énergie. Une majorité s'est toutefois dite consciente du fait que le tarif de départ est bien trop bas pour avoir un effet significatif dès l'introduction de la taxe. C'est la position qu'a également défendue le rapporteur de la Commission de l'environnement du Parlement européen, M. Spencer: il est, au stade actuel, plus important de créer ce nouvel instrument que de pouvoir introduire un tarif qui ait un résultat notable dès le départ.

Op basis van latere ontwikkelingen kan het tarief van de belasting progressief worden verhoogd zodat een aanzienlijk niveau wordt bereikt vóór het einde van de eeuw.

In haar eerste advies betreffende de algemene strategie van de Gemeenschap met het oog op het beperken van de CO₂-uitstoot en het verbeteren van de efficiëntie op energiegebied, heeft de afdeling fiscaliteit en parafiscaliteit van de Hoge Raad van Financiën een aantal strengere eisen geformuleerd. In haar ogen moet een geleidelijke invoering van de belasting zo geschieden dat zo snel mogelijk een duidelijk signaal wordt gegeven, zowel aan de burgers als aan de bedrijven, over het nagestreefde doel (de wijziging van gedragingen) en de nagestreefde limieten (de stabilisering van de CO₂-uitstoot). Deze keuze brengt de afdeling ertoe te pleiten voor de snelle invoering van een beperkte maar aanzienlijke belasting waarvan de toepassingsregels zo worden bepaald dat duidelijk en onmiddellijk blijkt dat die belasting na enkele jaren drastisch zal worden verhoogd indien zij intussen niet heeft geleid tot de gewenste gedragswijziging.

Deze procedure, die door verscheidene leden van het Adviescomité tijdens de debatten werd verdedigd, berust op het vertrouwen in het «announcement effect»: door op tijd maatregelen aan te kondigen voor de beoogde groepen, zullen deze hun gedragingen wijzigen ter voorkoming van de gevolgen van de maatregel.

Het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Gemeenschappen meent dat meer belang moet worden gehecht aan een lange-termijnactie dan aan het tarief op zich.

2.2. Is het tarief hoog genoeg om tot een gedragswijziging te leiden?

Daarvoor dient opnieuw te worden gekeken naar de cruciale keuzes die te maken hebben met de invoering van de belasting: is het voornaamste doel het gedrag van de energieconsumenten te beïnvloeden, of moet een nieuwe bron van inkomsten worden gecreëerd?

Een groot aantal sprekers hebben hun scepticisme laten blijken betreffende de efficiëntie van de belasting ingeval het door de Commissie voorgestelde tarief worden aangenomen. Zelfs de vertegenwoordiger van de Commissie heeft toegegeven dat de belasting maar een ingrijpend effect zou hebben op voorwaarde dat het tarief op 50 dollar per vat olie vastgesteld zou worden, wat neerkomt op het vijfvoudige van het tarief dat men bereikt na zeven jaar bij het huidige voorstel van de Commissie. Deze geeft eveneens toe dat men maar een beperkt effect kan verwachten wat betreft het overschakelen op een andere brandstof (*fuel switching*). In de mededeling van de Commissie met het opschrift «Een commu-

En fonction des développements ultérieurs, le tarif de la taxe pourra être augmenté progressivement de telle manière qu'un niveau significatif soit atteint avant la fin du siècle.

Dans son premier avis relatif à la stratégie globale de la Communauté en vue de limiter les émissions de CO₂ et d'améliorer l'efficacité énergétique, la section «Fiscalité et Parafiscalité» du Conseil supérieur des Finances a, de son côté, formulé des exigences plus poussées. A ses yeux, en effet, une introduction graduelle de l'impôt devait se faire de telle sorte «qu'un signal clair soit donné aussi vite que possible, tant aux citoyens qu'aux entreprises, sur le but poursuivi (la modification des comportements) et l'objectif à atteindre (la stabilisation des émissions de CO₂)». Cette option amène la section à plaider en faveur de «l'introduction rapide d'un impôt limité mais significatif dont les modalités d'application sont décrites de telle façon qu'il apparait clairement et immédiatement, qu'après quelques années, l'impôt sera relevé de façon drastique si entre-temps son introduction sous la forme initiale n'a pas conduit à la modification de comportement souhaitée».

Cette procédure, défendue par plusieurs membres du Comité d'avis au cours des débats, repose sur la foi en «l'announcement effect»: en annonçant en temps utile des mesures aux groupes visés, l'on induit auprès de ceux-ci un changement de comportement pour tenter d'éviter les effets de la mesure.

Le Comité économique et social des Communautés européennes estime qu'il faut attacher plus d'importance à une action à long terme plutôt qu'au tarif en soi.

2.2. Le tarif est-il assez élevé pour induire un changement de comportement?

Pour cet aspect, l'on en revient à un des choix cruciaux liés à l'introduction de l'impôt: le but principal est-il d'influencer le comportement des consommateurs d'énergie ou s'agit-il en fait de créer une nouvelle source de revenus?

Un grand nombre d'intervenants et d'orateurs ont exprimé leur scepticisme au sujet de l'efficacité de l'impôt dans l'hypothèse où le tarif proposé par la Commission serait adopté. Même le représentant de la Commission a admis que l'impôt n'aurait en fait un effet significatif qu'à condition de fixer le tarif à 50 dollars par équivalent de baril de pétrole, ce qui correspond au quintuple du tarif que l'on atteint après sept ans dans la proposition actuelle de la Commission. Celle-ci admet également que l'on ne peut espérer qu'un effet limité en ce qui concerne le changement de combustible (*fuel switching*). Dans la communication de la Commission intitulée «Une stratégie communautaire pour limiter les émissions de CO₂

nautaire strategie om de uitstoot van CO₂ te beperken en de energie-efficiëntie te verbeteren» [COM(92) 226 def.], zegt de Commissie bovendien dat de weerslag op de energiekosten en dus op de gedragingen van de consumenten gedeeltelijk of totaal zou kunnen worden tenietgedaan door de evolutie van de marktprijzen van de onderscheiden energiegrondstoffen.

Meer specifiek: een aanzienlijke prijsdaling op de markt van de energieprodukten zou het effect van de stijging als gevolg van het invoeren van de belasting tenietdoen.

Een lid heeft tegen deze overweging ingebracht dat het doel dat de Commissie in dit verband nastreeft een relatieve verhoging is van de energieprijzen.

Het Economisch en Sociaal Comité daarentegen is van oordeel dat de doeltreffendheid van de invoering van de belasting afhangt van het voorhanden zijn van lange-termijn kadervoorwaarden, zowel voor de privéhuishoudens als voor de bedrijven. Deze zorg brengt het Economisch en Sociaal Comité ertoe vragen te stellen bij het nut van een formule waarbij de ongeordende prijschommelingen op de energiewereldmarkt kunnen worden afgezwakt door een zekere flexibiliteit van de communautaire reglementeringen.

Het lage tarief van de belasting, zelfs in het laatste stadium, is wellicht niet vreemd aan dit risico.

Nog steeds volgens de Commissie moet men geen sterke invloed op de energievraag verwachten, gelet op de beperkte elasticiteit van de prijzen op de energiemarkt en de beperkte weerslag van de belasting op de energieprijzen in belangrijke sectoren zoals transport en huishoudelijk gebruik.

Van de verschillende gedachtenwisselingen kan worden onthouden dat de belasting ontworpen is om, zeker in het beginstadium, te fungeren als een signaal naar de onderscheiden categorieën consumenten. Er wordt geen knaleffect beoogd maar veel eerder een progressieve en duurzame wijziging van de gedragingen.

3. Voorzienbare economische gevolgen van de voorgestelde maatregelen en middelen om de toestand te verhelpen

3.1. Economische gevolgen voor de Gemeenschap in haar geheel

Tijdens de hoorzittingen die het Adviescomité georganiseerd heeft met het oog op de bespreking van dit voorstel van richtlijn is herhaaldelijk tot uiting gekomen dat iedereen wil vermijden dat de invoering van een heffing op de uitstoot van koolstofdioxide en op het gebruik van energie zware economische gevolgen zou hebben. Zo verklaarde de heer Clerinx dat de

et améliorer l'efficacité énergétique» [COM(92) 246 final], la Commission indique en outre que l'impact modulé sur les coûts énergétiques et donc sur le comportement des consommateurs pourrait être partiellement ou totalement annulé par l'évolution des prix de marché des différentes matières premières énergétiques.

Plus précisément, une baisse significative des prix sur le marché des produits énergétiques annulerait l'effet de hausse atteint par l'introduction de l'impôt.

Un membre a objecté à cette considération que l'objectif poursuivi par la Commission en cette matière consiste en une augmentation relative des prix énergétiques.

Le Comité économique et social, par contre, estime que l'efficacité de l'introduction de l'impôt dépend de l'existence de conditions-cadres prévisibles à long terme pour les ménages privés comme pour les entreprises. Cette préoccupation mène le Comité économique et social à s'interroger sur l'utilité d'une formule permettant d'amortir les fluctuations désordonnées des prix de l'énergie sur le marché mondial par une certaine flexibilité des réglementations communautaires.

Le niveau réduit du tarif de la taxe, même en son dernier stade, n'est probablement pas étranger à ce risque.

Toujours selon la Commission, il ne faut plus s'attendre à une forte influence sur la demande d'énergie étant donné l'élasticité limitée des prix sur le marché de l'énergie et les répercussions limitées de l'impôt sur les prix énergétiques dans les secteurs de poids tels que les transports et l'usage ménager.

L'on retient des différents échanges de vues que la taxe est conçue pour fonctionner, certainement au stade initial, comme un signal envers les différentes catégories de consommateurs. L'on ne vise pas d'effet «massue» mais plutôt une modification progressive et durable des comportements.

3. Impact économique prévisible des mesures proposées et instruments proposés afin d'y remédier

3.1. Conséquences économiques pour l'ensemble de la Communauté

Le souci d'éviter des conséquences économiques graves à l'introduction de la taxe CO₂/énergie s'est manifesté à plusieurs reprises au cours des auditions que le Comité d'avis a consacrées à cette proposition de directive. Ainsi, lors de son exposé, M. Clerinx a déclaré que, «pour l'industrie belge, tout comme pour celle des autres pays de la Communauté, la taxe

heffing de concurrentiepositie van de Belgische industrie en van de industrie van de andere E.G.-landen zal aantasten ten opzichte van de Verenigde Staten, Japan, Zuid-Oost Azië, de landen van de voormalige Sovjetunie en Latijns-Amerika.

In het verslag dat de Koning-Boudewijnstichting aan de milieuheffingen heeft gewijd, merkt S. Willems evenwel op dat de kostenstijging als gevolg van de heffing op de uitstoot van kooldioxyde en op het gebruik van energie relatief bescheiden zou zijn aangezien de prijzen van de meeste energiebronnen tussen 1987 en 1989 zijn gedaald tot het niveau van 1973 of 1979. Daarenboven is het de bedoeling dat de opbrengst van de heffing onmiddellijk opnieuw in de nationale economie wordt gepompt.

In het verslag van de Koning-Boudewijnstichting komt men zelfs tot het besluit dat de beperkte stijging die te wijten is aan de invoering van de heffing, de doeltreffendheid van die heffing in gevaar brengt. Er wordt eveneens verwezen naar de resultaten van de Hermes-simulaties die door het Planbureau werden gemaakt. Die simulaties leveren een soortgelijke conclusie op: de macro-economische gevolgen van belastinghervormingen die «fiscaal neutraal» zijn, zijn in het algemeen positief. Behalve een zeker gevaar voor inflatoire groei dat eigen is aan indirecte belastingen, zijn alle macro-economische indicatoren positief. Indien men voortgaat op de resultaten van het Hermes-model, zou men dus kunnen besluiten dat zelfs indien men milieu-overwegingen buiten beschouwing laat, die zelf voor het gebruik van het fiscaal instrument pleiten, dergelijke belastinghervormingen gewenst zijn om de economische activiteit te stimuleren.

In hetzelfde rapport wordt evenwel gewezen op het risico van verborgen macro-economische kosten, zoals de vertraging van de technologische innovatie te wijten aan de afname van de investeringen. Dit zou op lange termijn een niet te verwaarlozen bedreiging kunnen vormen.

Een tweede soort verborgen kosten heeft betrekking op het concurrentievermogen van de ondernemingen. Een van de meest frappante conclusies van de Hermes-simulaties is dat een energieheffing weinig negatieve gevolgen heeft wat betreft de buitenlandse betalingsbalans. De energiebelasting vormt geen significante bedreiging voor het concurrentievermogen van de ondernemingen wanneer de heffing eenzijdig door België of door de E.G. wordt ingevoerd en al evenmin wanneer ook in de rest van de O.E.S.O. een soortgelijke heffing bestaat. In dit verband wordt in het rapport verwezen naar het voorbeeld van Japan om eraan te herinneren dat de landen met de hoogste energieprijzen niet de minst competitieve zijn. Deze optimistische benadering mag ons echter niet doen vergeten dat als gevolg van sommige specifieke toestanden sommige sectoren kwetsbaarder zijn dan andere wanneer een dergelijke heffing wordt ingevoerd.

signifie une perte de compétitivité vis-à-vis des Etats-Unis, du Japon, de l'Asie du Sud-Est, des pays de l'ancienne U.R.S.S. et de l'Amérique latine».

Pourtant, dans le rapport que la Fondation Roi Baudouin a consacré aux écotaxes, S. Willems indique que l'augmentation générée par la taxe CO₂/énergie serait relativement modérée puisque les prix de la plupart des sources d'énergie sont revenus entre 1987 et 1990 à leur niveau de 1973 ou 1979 et qu'en outre le produit de la taxe est destiné à être directement réinjecté dans l'économie nationale.

Dans le rapport de la Fondation Roi Baudouin, l'on en conclut même que la hausse réduite due à l'introduction de la taxe compromettrait l'efficacité de celle-ci. L'on s'y réfère également aux résultats des simulations Hermès effectuées par le Bureau du Plan. Celles-ci mènent à une conclusion analogue: les effets macro-économiques de réformes fiscales «fiscalement neutres» sont en général positifs. A part un certain danger de poussée inflationniste typique d'une taxe indirecte, tous les indicateurs macro-économiques sont positifs. D'après le modèle Hermès, on pourrait donc conclure que même en l'absence de considérations environnementales, elles-mêmes favorables à l'utilisation de l'instrument fiscal, de telles réformes fiscales sont souhaitables pour stimuler l'activité économique.

L'on soulève cependant dans le même rapport le risque de coûts macro-économiques cachés comme le ralentissement de l'innovation technologique dû à la baisse des investissements, constituant une menace non négligeable à long terme.

Le second de ces coûts cachés concerne la compétitivité des entreprises. Une des conclusions les plus frappantes des simulations Hermès est qu'une taxe sur l'énergie a peu d'effets en ce qui concerne la balance extérieure. Ces simulations ne révèlent de danger ni dans le cas où la taxe serait levée unilatéralement par la Belgique ou la C.E., ni dans le cas où le reste des pays O.C.D.E. lèverait une taxe similaire. A cet endroit, le rapport cite l'exemple du Japon pour rappeler que ce ne sont pas les pays où les prix de l'énergie sont les plus élevés qui sont les moins compétitifs. Cette approche optimiste ne peut cependant faire oublier que des «situations sectorielles particulières» rendent certains secteurs plus vulnérables que d'autres à l'introduction de la taxe.

In een mededeling aan de Europese Commissie verduidelijkt de U.N.I.C.E. zijn standpunt in dit verband. De organisatie is van mening dat de energie/CO₂-heffing voor talrijke industriële sectoren zou kunnen leiden tot een scherpe daling van het concurrentievermogen. Die zal op haar beurt leiden tot de vestiging van bedrijven in andere streken van Europa of van de wereld waar de maatregelen inzake milieubescherming minder streng zijn. De heffing zou ook kunnen leiden tot diepgaande herstructureringen binnen een aantal sectoren, in het bijzonder ingevolge de wijziging van de relatieve produktiekosten. Dergelijke scenario's kunnen leiden tot een groeivertraging en tot werkgelegenheidsproblemen. De gevolgen daarvan moeten worden afgewogen tegen de verhoopde voordelen.

De afgevaardigden van het Verbond van Belgische Ondernemingen hebben, 't dezelfde thesis verdedigd tijdens de hoorzitting van het Adviescomité en ze hebben in die zin steun gekregen van verschillende leden van het Adviescomité. Bezwaren van dit soort zijn trouwens ook geuit tijdens de uiteenzetting van de heer F. Lundborg, afgevaardigde van het Europees Milieubureau. Deze laatste deelt dezelfde bezorgdheid echter niet.

Hij is van mening dat degenen die zogezegd het standpunt van de «industrie» vertolkt hebben, in feite slechts woordvoerders zijn van enkele welbepaalde sectoren: de aluminiumproducenten, de producenten van chloorprodukten, de verouderde metaalindustrie. Naar zijn mening heeft de grote meerderheid van de industrietakken niets te vrezen van de invoering van de CO₂-energieheffing omdat de energiekosten slechts een zeer beperkte weerslag hebben op de produktiekosten.

De heer Lundborg meent dat men zich geen zorgen moet maken omtrent de verhoging met 50 pct. van de prijs van de ruwe olie, veroorzaakt door de invoering van de heffing, aangezien onze economieën in staat geweest zijn om het hoofd te bieden aan een verdrievoudiging van de prijzen tijdens de oliecrisis. De heer Lundborg relativeert eveneens de reële impact die sommige industriële sectoren negatief zou kunnen beïnvloeden: in zijn ogen gaat het om industrieën die een verouderde technologie gebruiken en die weinig werkgelegenheid bieden. Hij is ervan overtuigd dat de schade beperkt zal blijven en dat deze industriële sectoren op lange termijn toch uiterst kwetsbaar zijn.

De Ecofin-Raad van 14 december jongstleden heeft van zijn kant de alarmkreet van de industrie zeer ernstig genomen; hij heeft het immers noodzakelijk geacht een analyse op te stellen van de gevolgen van de invoering van de heffing op de economische activiteit en het concurrentievermogen. De Raad deelde eveneens mee dat hij het Comité voor Economische Politiek verzocht heeft om in het licht van het voorstel van de Commissie een geactualiseerd rapport op te stellen over de economische gevolgen van de communau-

Dans la prise de position que l'U.N.I.C.E. a fait parvenir à la Commission européenne à ce sujet, cette organisation estime que « pour de nombreux secteurs industriels, la taxe énergie/CO₂ pourrait entraîner de fortes pertes de compétitivité internationale. Celles-ci seront génératrices de délocalisations importantes vers d'autres régions d'Europe ou du monde où les mesures de protection de l'environnement ne sont pas les mêmes. Elle pourrait aussi provoquer des restructurations profondes à l'intérieur de divers secteurs, dues notamment à la modification des prix relatifs des productions. Ces mouvements pourraient entraîner un freinage de la croissance et des difficultés pour l'emploi, dont les conséquences demandent à être évaluées par rapport aux bénéfices escomptés. »

Les représentants de la Fédération des Entreprises de Belgique ont défendu exactement la même thèse lors de leur audition devant le Comité d'avis et ils ont été suivis en ce sens par plusieurs membres du Comité d'avis. Des objections de ce type ont d'ailleurs également été émises lors de l'exposé de M. F. Lundborg, représentant du Bureau européen de l'Environnement. Ce dernier, pour sa part, ne partage guère les mêmes appréhensions.

Il estime que ceux qui se sont soi-disant exprimés au nom de «l'industrie» ne sont en fait que les porte-parole de quelques secteurs bien définis: les producteurs d'aluminium, les producteurs de produits chlorés, des industries métallurgiques dépassées. A son avis, la grande majorité des industries n'a rien à craindre de l'introduction de la taxe CO₂/énergie pour la bonne raison que les coûts énergétiques n'ont qu'un impact très limité sur leurs coûts de production.

M. Lundborg estime qu'il n'y a pas de souci à se faire au sujet de l'augmentation de 6 p.c. que causerait l'introduction de la taxe, étant donné que nos économies ont été à même de faire face à un triplement des prix lors des crises pétrolières. M. Lundborg relativise également l'impact réel qui pourrait avoir un effet néfaste sur certains secteurs de l'industrie: à ses yeux, il s'agit là des industries utilisant une technologie obsolète et offrant peu d'emplois. Sa conviction est que les dommages seraient limités et qu'à long terme, ces secteurs de l'industrie sont de toute façon extrêmement fragiles.

Le Conseil Ecofin du 14 décembre dernier a, pour sa part, pris très au sérieux les cris d'alarme du monde industriel puisqu'il a jugé nécessaire de procéder à une analyse de l'impact de l'introduction de la taxe notamment (...) sur l'activité économique et la compétitivité. Le conseil rappelait également «qu'il a invité le Comité de politique économique à actualiser, à la lumière de la proposition de la Commission, son rapport sur les incidences économiques de la stratégie communautaire en matière de limitations des

taire strategie om de uitstoot van CO₂ te beperken en de energie-efficiëntie te verbeteren. De Raad verzoekt het Comité ook in het bijzonder rekening te houden met deze aangelegenheden.

De heer R. Maldague, voorzitter van de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van de Hoge Raad van Financiën, heeft erop gewezen dat de Hoge Raad van Financiën besloten heeft de economische gevolgen van de invoering van de heffing grondiger te laten bestuderen. In zijn advies is de Hoge Raad van Financiën van mening dat er een spanningsveld bestaat tussen de basisdoelstellingen van het voorstel, namelijk de vermindering van de CO₂-uitstoot en het energieverbruik enerzijds en de bescherming van het concurrentievermogen anderzijds. De instrumenten die ingevoerd worden om dit risico te verhelpen, namelijk de conditionaliteitsclausule enerzijds en de belastingvrijstellingen en -verminderingen anderzijds vinden eigenlijk geen instemming bij de Hoge Raad van Financiën.

Men vindt dezelfde bezorgdheid in het advies dat het Economisch en Sociaal Comité uitgebracht heeft op 24 februari 1993: het is de mening toegedaan dat een geïsoleerd optreden van de Gemeenschap op korte termijn problemen zou kunnen veroorzaken voor de concurrentiepositie van sommige sectoren van de Europese industrie.

Voorts blijkt de bezorgdheid over de economische gevolgen uit een andere passus van hetzelfde advies: de invoering van een heffing op de uitstoot van broeikasgassen en van een heffing op de energiewaarde zou volgens het advies moeten worden uitgesteld tot een ogenblik waarop de conjunctuur gunstiger is dan vandaag.

3.2. Specifieke problemen verbonden aan de Belgische situatie

In zijn advies vestigt de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van de Hoge Raad van Financiën de aandacht op de specifieke aspecten van de Belgische situatie:

1° in België droeg de industrie in 1990 voor 28,9 pct. bij tot de CO₂-uitstoot (te vergelijken met 19,8 pct. in de Europese Gemeenschap);

2° enkele welbepaalde sectoren zijn alleen verantwoordelijk voor het overgrote deel van de CO₂-uitstoot: de staal- en de chemische industrie, de glas-, cement- en kalksector en de non-ferrometalen leveren samen 68,8 pct. van de CO₂-uitstoot van de industrie;

3° vooral deze sectoren staan meestal sterk bloot aan internationale concurrentie, ook uit landen die geen lid zijn van de E.G.

émissions de CO₂ et d'améliorations de l'efficacité énergétique et lui demande de tenir particulièrement compte de ces questions».

M. R. Maldague, président de la section «Fiscalité et Parafiscalité» du Conseil supérieur des Finances, a indiqué que le Conseil a décidé de faire étudier de façon plus approfondie les effets économiques de l'introduction de la taxe. Dans son avis, le Conseil supérieur des Finances estime qu'il existe un conflit potentiel entre les objectifs principaux de la proposition, à savoir la réduction des émissions de CO₂ et de la consommation énergétique, d'une part, et la sauvegarde de la compétitivité, d'autre part. Les instruments mis en place pour pallier ce risque, à savoir la clause de conditionnalité, d'une part, et les exonérations de réductions de taxe, d'autre part, n'emportent guère l'approbation du Conseil supérieur des Finances.

On retrouve la même préoccupation dans l'avis exprimé le 24 février 1993 par le Comité économique et social: il estime «qu'une intervention isolée de la Communauté pourrait causer à court terme à certains secteurs de l'industrie européenne des problèmes de compétitivité».

Par ailleurs, la préoccupation concernant les effets économiques ressort d'un autre passage du même avis: «L'introduction d'un impôt sur les émissions de gaz à effet de serre et d'une taxe affectée sur la valeur énergétique devrait être repoussée à un moment où la situation conjoncturelle sera plus favorable qu'aujourd'hui».

3.2. Problèmes spécifiques liés à la situation belge

Dans son avis, la section «Fiscalité et parafiscalité» du Conseil supérieur des Finances attire l'attention sur les aspects spécifiques de la situation belge:

1° en Belgique, la contribution de l'industrie aux émissions de CO₂ s'élève à 28,9 p.c. en 1990 (à comparer aux 19,8 p.c. dans la Communauté européenne);

2° quelques secteurs bien définis sont seuls responsables de la plus grande partie des émissions de CO₂: la sidérurgie, la chimie, les secteurs du verre, du ciment, des métaux non-ferreux et de la chaux fournissent ensemble 68,8 p.c. des émissions de CO₂ de l'industrie;

3° ces secteurs en particulier sont pour la plupart fortement exposés à la concurrence étrangère et à celle de pays hors-C.E.

Dit leidt de Hoge Raad van Financiën tot de beschouwing dat eventuele maatregelen om de concurrentiepositie te beschermen, toegestaan kunnen worden op de rechtstreeks betrokken sectoren.

Naast deze elementen wijst het Verbond van Belgische Ondernemingen eveneens op de volgende bijzonderheden:

— de automatische indexering van de lonen heeft tot gevolg dat het direct inflatoir effect van de CO₂-heffing onmiddellijk zal worden doorgerekend in de loonkosten. Dit zal onvermijdelijk nadelig zijn voor de concurrentiepositie van de Belgische economie ten aanzien van andere Europese landen waar een dergelijk systeem niet bestaat;

— over de doelstelling om de CO₂-uitstoot met 5 pct. te verlagen, die voorgesteld is door de Regering, is nooit overleg geweest met de Belgische ondernemingen. Het V.B.O. meent dat aan onze ondernemingen een zeer zware inspanning wordt gevraagd.

Met deze opsomming voor ogen is het moeilijk de verschillende vragen te minimaliseren die rijzen in verband met de economische gevolgen van de invoering van een dergelijke heffing. Het zal dan ook raadzaam zijn te wachten op de aanvullende informatie waarom de Ecofin-Raad alsook de Hoge Raad van Financiën verzocht hebben, alvorens de weerslag van de invoering van deze maatregelen goed te kunnen inschatten.

3.3. Instrumenten waarin het voorstel van richtlijn voorziet om de gevaren voor de concurrentiepositie van de ondernemingen in de Gemeenschap te ondervangen

Het conditionaliteitsbeginsel

Vreemd genoeg verliepen de besprekingen in het Adviescomité vaak alsof er in de voorstellen geen sprake is van het conditionaliteitsbeginsel en alsof de Commissie geen enkele correctie heeft voorgesteld om de voorspelbare verzwakking van de concurrentiepositie van de ondernemingen op te vangen.

Nochtans heeft Frankrijk meegedeeld dat het als voorwaarde om de voorgestelde heffing te steunen, onder meer rekent op een juridisch dwingende conditionaliteit met de andere O.E.S.O.-landen.

In de loop van de door het Adviescomité georganiseerde hoorzittingen heeft men eveneens kritiek geuit op de volgens sommige te vage formulering van dit beginsel. De afgevaardigden van de werkgevers zien totaal onvoldoende waarborgen in het feit dat de toepassing van het voorgestelde belastinginstrument afhankelijk wordt gemaakt van de invoering door de

Ceci amène le Conseil supérieur des Finances à considérer que d'éventuelles mesures destinées à protéger la compétitivité des entreprises peuvent être ciblées sur les secteurs directement concernés.

Outre ces éléments, la Fédération des Entreprises de Belgique cite également les particularités suivantes:

— l'indexation automatique des salaires fait que l'effet inflatoire direct de la taxe CO₂ sera immédiatement répercuté dans le coût salarial. Ceci grèvera inévitablement la position de concurrence de l'économie belge vis-à-vis d'autres pays européens où ce système n'existe pas;

— l'objectif de réduction de 5 p.c. des émissions de CO₂, tel qu'il a été formulé par le Gouvernement, n'a jamais fait l'objet d'une consultation au niveau des entreprises belges. La F.E.B. estime que l'effort demandé sera extrêmement lourd pour nos entreprises.

Au vu de cette énumération, les différentes interrogations suscitées par les effets économiques de l'introduction d'une telle taxe peuvent difficilement être minimisées. Il serait pour le moins judicieux d'attendre les compléments d'information demandés par le Conseil Ecofin ainsi que par le Conseil supérieur des Finances pour mieux cerner les retombées de l'introduction de ces mesures.

3.3. Instruments inclus dans la proposition de directive en vue de neutraliser les menaces envers la compétitivité des entreprises de la Communauté

Le principe de conditionnalité

Assez curieusement, les débats au sein du Comité d'avis se sont souvent déroulés comme si le principe de conditionnalité était absent des propositions et qu'aucune correction n'était prévue par la Commission à l'affaiblissement prévisible de la compétitivité des entreprises.

Pourtant, la France a indiqué qu'une des conditions qu'elle pose pour appuyer le projet de taxe réside justement en une conditionnalité juridiquement contraignante avec les autres pays de l'O.C.D.E.

Au cours des auditions organisées par le Comité d'avis, l'on a également critiqué la formulation jugée trop vague de ce principe. Subordonner l'application du dispositif fiscal prévu à la mise en œuvre d'une taxe similaire, ou de mesures à effet financier équivalent, par d'autres pays membres de l'O.C.D.E. sans préciser combien de pays ou au moins quelle proportion de

andere O.E.S.O.-lidstaten van een soortgelijke belasting of van maatregelen met een gelijkwaardige financiële weerslag, indien hier niet wordt aangegeven hoeveel landen of ten minste welk deel van de hele O.E.S.O. hiermee wordt beoogd.

Sommige leden van het Adviescomité hebben er bovendien op gewezen dat een conditionaliteitsclausule die slechts de O.E.S.O.-landen beoogt, geen rekening houdt met landen die in volle economische opbloei zijn zoals bijvoorbeeld Brazilië, Korea of Maleisië en die op korte termijn ernstige concurrenten worden voor de industrie van de Gemeenschap. Het conditionaliteitsbeginsel dat op dit ogenblik in erg vage bewoordingen is gesteld en dat uitsluitend naar de O.E.S.O.-landen verwijst, is vanzelfsprekend niet voldoende om de concurrentiepositie van de ondernemingen van de Gemeenschap te beschermen.

In tegenstelling hiermee heeft de heer R. Maldague, voorzitter van de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van de Hoge Raad van Financiën erop gewezen dat de Europese Commissie een dubbelzinnige houding aanneemt: aangezien ze de Gemeenschap in deze aangelegenheid een rol van initiatiefneemster toebedeelt, zou ze de voorgestelde maatregelen niet afhankelijk mogen maken van soortgelijke acties die in andere landen worden ondernomen.

In zijn advies heeft de Hoge Raad van Financiën bovendien het bezwaar geopperd dat men zich met de toepassing van de conditionaliteitsclausule plaatst op het niveau van het land dat als laatste maatregelen neemt. Er wordt eveneens gewag gemaakt van de vrees waaraan sommige leden in de loop van de verschillende hoorzittingen herhaaldelijk uiting hebben gegeven, namelijk dat de formulering van de clausule rechtsonzekerheid schept, in het bijzonder door de verwijzingen naar «andere» O.E.S.O.-landen en naar «soortgelijke» belastingen of belastingen «waarvan de financiële gevolgen gelijk zijn».

Voor de Hoge Raad van Financiën mist de clausule eveneens duidelijkheid omdat ze van toepassing is op alle betrokken economische subjecten, terwijl ze in feite enkel bescherming zou moeten bieden aan industrieën die blootstaan aan internationale concurrentie.

Tenslotte sluit de Hoge Raad van Financiën zich aan bij de opmerking van verschillende leden van het Adviescomité dat men niet alleen de O.E.S.O.-landen in beschouwing moet nemen als men toch een conditionaliteitsclausule wenst in te voeren, maar ook andere landen die een snelle economische groei doormaken.

Uitgaande van deze verschillende beschouwingen heeft de Hoge Raad van Financiën het idee van een conditionaliteitsclausule verworpen zonder evenwel te ontkennen dat de clausule overwogen kan worden

l'ensemble de l'O.C.D.E. sont visés, est ressenti comme une garantie totalement insuffisante par les représentants du monde patronal.

Certains membres du Comité d'avis ont en outre indiqué qu'une clause de conditionnalité ne visant que les pays de l'O.C.D.E., ne tient pas compte de pays qui sont en plein essor économique comme le Brésil, la Corée ou la Malaisie et qui constitueront à brève échéance de sérieux concurrents pour les industries de la Communauté. Il est évident que le principe de conditionnalité, tel qu'il est formulé actuellement en de termes assez vagues et se référant uniquement aux pays de l'O.C.D.E., ne suffit pas à protéger la compétitivité des entreprises de la Communauté.

A l'opposé, M. R. Maldague, président de la section «Fiscalité et Parafiscalité» du Conseil supérieur des Finances, a souligné que la Commission européenne adopte une attitude ambiguë: voulant faire jouer à la Communauté un rôle d'initiateur en la matière, elle ne devrait pas faire dépendre les mesures à prendre d'actions similaires entreprises dans d'autres pays.

Dans son avis, le Conseil supérieur des Finances a objecté en outre que l'application de la clause de conditionnalité revient à s'aligner sur le pays le plus lent à prendre des mesures. Il fait également état de la crainte émise par certains membres à plusieurs reprises au cours des différentes auditions, que la formulation de la clause, particulièrement les références à «d'autres» pays de l'O.C.D.E. et à des taxes «similaires ou équivalentes», n'engendre une insécurité juridique.

Pour le Conseil supérieur des Finances, la clause manque également de précision parce qu'elle s'étend à tous les agents économiques concernés, alors qu'en fait elle devrait viser uniquement la protection des entreprises réellement exposées à la concurrence extérieure.

Enfin, le Conseil supérieur des Finances rejoint l'observation formulée par différents membres du Comité d'avis selon laquelle il ne suffit pas, si l'on tient à instaurer une clause de conditionnalité, de l'envisager par rapport aux pays de l'O.C.D.E. mais qu'il faut également l'envisager par rapport à d'autres pays en plein essor économique.

Ces différentes considérations ont conduit le Conseil supérieur des Finances à rejeter l'idée d'une clause de conditionnalité sans exclure qu'elle puisse être envisagée pendant une période limitée dans le cadre

tijdens een beperkte periode waarin een tactische pressie wordt uitgeoefend op andere landen die soortgelijke belastingen kunnen invoeren.

In de loop van het onderhoud met de afgevaardigden van de werkgeversorganisaties heeft een lid van het Adviescomité zich afgevraagd of het mogelijk is de conditionaliteitsclausule aan te passen. Men zou de voorgestelde heffing kunnen invoeren voor een beperkte periode van bijvoorbeeld vijf jaar en gedurende deze periode onderhandelingen voeren binnen de G.A.T.T. over de invoering van soortgelijke heffingen door de belangrijkste handelspartners.

In geval van mislukking zal de heffing na vijf jaar ingetrokken worden.

De progressieve belastingverminderingen en de conditionele vrijstellingen

De progressieve belastingverminderingen en de conditionele vrijstellingen konden evenmin de goedkeuring wegdragen van het Verbond van Belgische Ondernemingen en van de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van de Hoge Raad van Financiën.

In de ogen van het V.B.O. zijn de regels in het voorstel voor het toekennen van belastingvrijstellingen en progressieve belastingverminderingen arbitrair, complex en slecht omschreven. Om het vermogen tot mededinging te vrijwaren is het absoluut noodzakelijk dat die regels duidelijk, nauwkeurig en objectief zijn. Het V.B.O. stelt bijvoorbeeld voor ze te verbinden aan een formule op basis van het percentage verbruikte energie in verhouding tot de toegevoegde waarde: $R = K \times \text{verbruikte energie} : \text{toegevoegde waarde}$.

Het V.B.O. gaat ervan uit dat het broeikaseffect voor de hele planeet een probleem vormt dat overal ter wereld op dezelfde wijze moet worden bestreden. Het meent dan ook dat het onaanvaardbaar zou zijn vrijstellingen toe te kennen aan sommige regio's in de Gemeenschap.

Anderzijds is de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van de Hoge Raad van Financiën van mening dat de belastingverminderingen en -vrijstellingen het doel van de heffing, nl. het stimuleren van gedragsverandering, uithollen en dus ingaan tegen de doelstelling om de CO₂-uitstoot te stabiliseren.

Wat de energie-intensieve sectoren betreft, is de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van oordeel dat de heffing, door het toestaan van vrijstellingen, haar regulerende doelstelling voorbijschiet en dat van de andere belastingplichtigen uiteindelijk onmogelijke inspanningen zullen worden gevraagd.

Te vermelden valt dat de volledige vrijstelling volgens het voorstel van de Commissie desnoods alleen zou worden toegekend aan de ondernemingen die energie-intensieve productieprocessen gebruiken en

d'une tactique consistant à exercer des pressions sur d'autres pays susceptibles de pouvoir introduire des taxes similaires.

Au cours de l'entrevue avec les représentants des organisations patronales, un membre du Comité d'avis s'est interrogé sur la possibilité d'aménager la clause de conditionnalité. L'on pourrait par exemple introduire la taxe proposée pour une durée limitée de 5 ans et utiliser cette période pour négocier au sein du G.A.T.T. l'introduction de taxes similaires par les principaux partenaires commerciaux.

En cas d'échec, la taxe serait retirée au bout de 5 ans.

Les réductions d'impôts progressives et les exonérations conditionnelles

Les réductions d'impôts progressives et les exonérations conditionnelles n'ont pas plus recueilli l'assentiment de la Fédération des Entreprises de Belgique, que de la section «Fiscalité et parafiscalité» du Conseil supérieur des Finances.

Aux yeux de la F.E.B., les règles établies dans la proposition pour l'octroi d'exonérations et de réductions d'impôts progressives sont arbitraires, complexes et mal définies. Pour que la compétitivité puisse réellement être garantie, il est indispensable qu'elles soient au contraire claires, minutieuses et objectives. La F.E.B. propose par exemple de les lier à une formule basée sur le pourcentage d'énergie consommée par rapport à la valeur ajoutée: $R = (K \times \text{énergie consommée}) : \text{valeur ajoutée}$.

Considérant que l'effet de serre constitue un problème pour la planète dans son ensemble et qui doit dès lors être combattu au même titre dans toutes les parties du monde, la F.E.B. estime que des exemptions seraient accordées à certaines régions dans la Communauté.

De son côté, la section «Fiscalité et parafiscalité» du Conseil supérieur des Finances considère que les réductions et exonérations empêchent la taxe d'atteindre son but, à savoir stimuler les changements de comportement, et vont donc à l'encontre de l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂.

En ce qui concerne les secteurs grands consommateurs d'énergie, il apparaît à la section «Fiscalité et parafiscalité» qu'octroyer une telle exonération d'impôt revient à nier son objectif régulateur et aboutit à exiger des autres assujettis des efforts impossibles à fournir.

Il faut rappeler que, d'après la proposition de la Commission, l'exonération complète à prévoir serait, à titre optionnel, réservée aux seules entreprises qui utilisent des procédés de production à haute

die zeer afhankelijk zijn van de buitenlandse handel. Deze voorwaarden moeten door de Commissie worden vastgesteld volgens de gebruikelijke regels.

In de veronderstelling dat men voor dit soort compensaties kiest, blijft de vraag op welke wijze ze worden ingevuld. Binnen het Adviescomité heeft men herhaaldelijk gepleit voor een vermindering van de werkgeversbijdragen want de stijging van de werkloosheid is heden ten dage een cruciaal probleem. Op dit voorstel werd evenwel geantwoord dat het moeilijk zou zijn de ondernemingen te dwingen om de vrijgekomen fondsen aan te wenden voor het scheppen van werkgelegenheid.

Nochtans is de Hoge Raad van Financiën er zich van bewust dat het streven naar een evenwicht tussen de stabilisatiedoelstelling en de vrijwaring van het concurrentievermogen onvermijdelijk zal leiden tot een complexe formule.

4. De fiscale neutraliteit

De verschillende gedachtenwisselingen over het voorstel van richtlijn hebben aan het licht gebracht dat de leden duidelijk sceptisch staan omtrent de goedkeuring door de Raad van het beginsel van de fiscale neutraliteit.

Verskillende leden zijn eveneens de mening toegedaan dat regeringen met grote begrotingsproblemen moeilijk de verleiding zullen weerstaan om de fiscale neutraliteit niet toe te passen.

De voorzitter van de Hoge Raad van Financiën, de heer R. Maldague, heeft de aandacht van het Adviescomité gevestigd op de verstrakking in de houding van de Europese Commissie, die te merken is in het feit dat het beginsel van de fiscale neutraliteit tot een *conditio sine qua non* wordt verheven, terwijl het in een eerste stadium alleen vermeld werd in de toelichting.

De heer Maldague heeft namens de Afdeling «Fiscaliteit en Parafiscaliteit» van de Hoge Raad van Financiën verklaard dat de Raad gelet op het subsidiariteitsbeginsel ontkent dat de Commissie het recht heeft om de fiscale neutraliteit op een of andere wijze aan de nationale Staten op te leggen. De Afdeling is eveneens van oordeel dat de argumenten van de Commissie ten gunste van de fiscale neutraliteit, zoals de hoge belastingdruk in de lidstaten, de ondersteuning van de economische groei, de vrijwaring van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, ofwel niet tot de bevoegdheid van de Europese Commissie behoren (hoge belastingdruk), ofwel dat het optreden van de Commissie in verband met de wijze van invoering van de CO₂-energieheffing niet te rechtvaardigen is in het kader van deze algemene economische doelstellingen. De overheid die de belasting int, moet zich immers op hetzelfde niveau bevinden als die welke de beslissing neemt over de wijze van

intensiteit d'energie et qui sont très dépendants des échanges extérieurs. Ces conditions doivent être définies par la Commission selon les règles habituelles.

Reste, dans l'hypothèse où l'on opte pour ce type de compensations, la question de savoir sous quelle forme on les réalisera. A plusieurs reprises, l'on a plaidé au sein du Comité d'avis pour des réductions de charges patronales puisque la croissance du chômage est un problème crucial de notre époque. A cette proposition, l'on a objecté qu'il serait difficile de contraindre les entreprises à utiliser les fonds libérés afin de créer des emplois.

Pourtant, le Conseil supérieur des Finances est conscient du fait que la recherche d'un équilibre entre la réalisation de l'objectif de stabilisation et la protection de la compétitivité débouchera inévitablement sur une formule complexe.

4. La neutralité fiscale

Les différents échanges de vues concernant la proposition de directive ont révélé le scepticisme prononcé des membres quant à l'approbation du principe de la neutralité fiscale par le Conseil.

Plusieurs membres estiment que la tentation sera très forte pour les gouvernements confrontés à des situations budgétaires défavorables, de ne pas appliquer la neutralité fiscale.

Le président du Conseil supérieur des Finances, M. R. Maldague, a attiré l'attention du Comité d'avis sur le durcissement dans l'attitude de la Commission européenne que signifie le fait de poser le principe de neutralité fiscale en condition *sine qua non*, alors qu'à un premier stade, le principe était uniquement mentionné dans l'exposé des motifs.

M. Maldague a en outre déclaré au nom de la Section «Fiscalité et Parafiscalité» du Conseil des Finances que celui-ci, en vertu du principe de subsidiarité, nie à la Commission le droit d'imposer en quelque sorte la neutralité fiscale aux Etats nationaux. La section estime également que les arguments avancés par la Commission en faveur de la neutralité fiscale, tels que le degré élevé de la pression fiscale dans les Etats membres, le soutien de la croissance économique, la préservation de la compétitivité et de l'emploi, soit ne sont pas liés aux compétences de la Commission (degré élevé de la pression fiscale), soit constituent des objectifs économiques généraux dont la réalisation ne justifie pas que la Commission intervienne dans les modalités de la taxe CO₂/énergie car l'autorité qui perçoit l'impôt doit être au même échelon que celle qui décide des modalités d'affectation. La section indique cependant dans son avis qu'elle ne s'opposerait pas à ce qu'un contrôle européen soit

besteding. De Afdeling merkt echter in haar advies op dat zij niet gekant zou zijn tegen een Europese controle op de gevolgen voor de concurrentiepositie die kunnen voortvloeien uit de maatregelen die de Lid-Staten nemen om de fiscale neutraliteit te bereiken.

Een lid van het Adviescomité oppert evenwel dat het subsidiariteitsbeginsel nog niet nauwkeurig genoeg omschreven is om het hier te gebruiken. De heer Maldague is het met deze opmerking eens en voegt eraan toe dat de oorspronkelijke overbelasting die door de heffing wordt veroorzaakt, automatisch gecorrigeerd wordt door gedragswijzigingen inzake energieverbruik. De heer Maldague wijst er bovendien op dat de Hoge Raad van Financiën in zijn eerste advies een onderzoek had gewijd aan de verschillende mogelijkheden om de opbrengst van de heffing te gebruiken. Op die wijze had de Raad getracht rekening te houden met een zekere neutraliteit: deze opbrengst zou worden aangewend voor milieuvriendelijke investeringen in het algemeen of voor specifieke investeringen die de bedrijven ertoe moeten aanzetten hun CO₂-uitstoot te verminderen. Ook hier merkt de Hoge Raad van Financiën op dat rekening moet worden gehouden met de respectieve bevoegdheden van de verschillende overheden.

Hij is tenslotte van mening dat « neutraliteit op het stuk van fiscale ontvangsten ten dele ook wordt gerealiseerd doordat de als bedrijfslast aftrekbare belasting de opbrengst van andere belastingen zal verminderen » (advies uitgebracht in mei 1992).

Dezelfde mening wordt verdedigd door het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Gemeenschappen.

Volgens het Economisch en Sociaal Comité mag de Raad de Lid-Staten aanbevelen compenserende fiscale maatregelen te nemen indien beslist wordt een belasting op de energie in te voeren. Het Economisch en Sociaal Comité meent dat deze maatregelen niet in strijd mogen zijn met het mededingingsbeleid van de Gemeenschap, hetgeen een strenge controle door de Commissie zou verantwoorden.

Dezelfde vraag is aan bod gekomen tijdens de Ecofinraad van 14 december 1992; de Raad heeft een *ad hoc*-groep belast met het onderzoek onder meer van de vraag of het wenselijk is dat de Gemeenschap aan de Lid-Staten de verplichting oplegt de fiscale neutraliteit van de heffing in te voeren en van de wijze waarop de opbrengst van de voorgestelde heffing door de Lid-Staten zou worden gebruikt.

De U.N.I.C.E. van zijn kant heeft aanmerkingen bij het beginsel van de fiscale neutraliteit, dat op dit ogenblik beperkt blijft tot een abstract theoretisch concept.

Het standpunt van het Verbond van Belgische Ondernemingen sluit aan bij dat van de U.N.I.C.E.: in het advies dat het dienaangaande heeft uitge-

exercé sur l'incidence sur la concurrence des mesures prises par les Etats membres pour atteindre la neutralité fiscale.

Un membre du Comité d'avis a objecté que le principe de subsidiarité n'est pas encore assez rigoureusement défini pour en faire usage ici. M. Maldague admet cette objection. Il ajoute qu'une correction de la surcharge initiale causée par la taxe s'opérera automatiquement par la modification des comportements en utilisation d'énergie. M. Maldague indique en outre que, dans son premier avis, le Conseil supérieur des Finances avait examiné plusieurs possibilités d'utilisation du produit de la taxe et avait, ce faisant, tenté de tenir compte d'une certaine neutralité en affectant ce produit à des investissements environnementaux en général ou concentrés sur des incitations à réduire les émissions de CO₂ orientées vers les entreprises. Ici également, le Conseil supérieur des Finances indique qu'il faut tenir compte des compétences des différentes autorités en la matière.

Il estime enfin « qu'il est partiellement satisfait au principe de neutralité fiscale dès lors que la déduction de ces impôts en charge professionnelle réduit le produit d'autres impôts » (avis émis en mai 1992).

C'est également le point de vue du Comité économique et social des Communautés européennes.

Aux yeux du Comité économique et social, le Conseil peut recommander aux Etats membres d'adopter des mesures fiscales compensatoires dans la mesure où il décide d'introduire une taxe affectée sur l'énergie. Le Comité économique et social estime que de telles mesures ne devraient pas entrer en conflit avec la politique communautaire de la concurrence, ce qui justifierait un contrôle étroit par la Commission.

La même question a été abordée lors du Conseil Ecofin du 14 décembre 1992; le Conseil a chargé un groupe *ad hoc* d'examiner entre autres « la question de savoir s'il est approprié de prévoir au niveau communautaire l'obligation pour les Etats membres d'assurer la neutralité de la taxe et les conditions d'utilisation des recettes de la taxe proposée qui reviendraient aux Etats membres ».

L'U.N.I.C.E. pour sa part, reproche au principe de la neutralité fiscale qu'il reste actuellement à l'état de « concept théorique abstrait ».

La position de la Fédération des entreprises de Belgique rejoint celle de l'U.N.I.C.E.; dans l'avis qu'elle a communiqué à ce sujet, le principe de la neutralité

bracht, wordt het beginsel van de neutraliteit bestempeld als onvoldoende om de nadelige gevolgen van de heffing voor de nijverheid op micro-economisch vlak te voorkomen. Het herhaalt de kritiek van de U.N.I.C.E. betreffende het gebrek aan duidelijkheid inzake de uitwerking van het beginsel. Het V.B.O. is ervan overtuigd dat een scheeftrekking van de interne marktvoorwaarden tussen de Lid-Staten onvermijdelijk is en dat de ondernemingen rechtstreeks bedreigd worden.

Een lid heeft hierop gerepliceerd dat de werkgeversorganisaties al lang dit soort argumenten aanvoeren tegen sociale eisen en dat ze daarom des te minder geloofwaardig overkomen.

De afgevaardigde van de Petroleumfederatie heeft erop gewezen dat de fiscale neutraliteit gemakkelijk te organiseren zou zijn voor de olieprodukten door het feit dat er al verschillende belastingen bestaan: men hoeft de bestaande belastingen alleen maar te verlagen.

Het V.B.O. heeft zich ten slotte even sceptisch getoond als sommige leden van het Adviescomité: het vraagt zich af of de Regeringen werkelijk bereid zullen zijn om te streven naar fiscale neutraliteit.

Zoals het nu omschreven is in het voorstel van de Commissie, roept het begrip fiscale neutraliteit verschillende grote vraagtekens op. Het is bovendien in het huidige stadium lang niet zeker of de Raad dienangaande een consensus bereikt. De Commissie «overweegt slechts in communautair verband een CO₂- en energieheffing in te voeren, indien het fiscaal neutrale karakter in acht wordt genomen» en er bestaat dan ook veel kans dat de verwerping van het beginsel door de Raad zal leiden tot de intrekking van het voorstel door de Commissie.

5. De additionaliteit van de belasting

De additionaliteit wordt bepaald in artikel 1, § 1 van de richtlijn (zie hoofdstuk II.C.2.4): de heffing komt bovenop de accijnzen die de lidstaten werkelijk toepassen op de energieprodukten. (Het gaat meer bepaald over de aardolieprodukten, waarvoor de accijnstarieven reeds op Europees niveau geharmoniseerd werden.)

Alleen de Hoge Raad van Financiën heeft op deze bepaling kritiek uitgebracht (zie advies Hoge Raad van Financiën van 30.11.1992, blz. 13). Ten eerste acht de Hoge Raad van Financiën het van het grootste belang dat de CO₂/energieheffing, om de gewenste wijziging van gedrag te bekomen, duidelijk te onderscheiden valt van andere bestaande accijnzen en heffingen op energieprodukten. Door de additionaliteit van de nieuwe heffing worden de accijnzen die lidstaten al op energieprodukten heffen, in feite echter bevroren op het peil dat ze hebben op het moment dat

est présenté comme insuffisant pour éviter les effets néfastes de la taxe pour l'industrie au niveau micro-économique. Elle reprend la critique de l'U.N.I.C.E. concernant l'absence de précisions quant à la mise en pratique du principe. La F.E.B. est convaincue que des distorsions des conditions du marché intérieur entre Etats membres seront inévitables et que celles-ci menaceront directement les entreprises.

Aux arguments de ce type, un membre a répondu que les organisations patronales les utilisent depuis longtemps face aux revendications sociales et qu'ils sont dès lors d'autant moins crédibles.

Le représentant de la fédération pétrolière a souligné que, de par l'existence de différentes taxes déjà instaurées, la neutralité fiscale serait facile à organiser pour les produits pétroliers: il suffirait de réduire ces taxes existantes.

La F.E.B., enfin, a exprimé le même scepticisme que certains membres du Comité d'avis: elle s'interroge sur la volonté réelle des gouvernements de réaliser la neutralité fiscale.

La neutralité fiscale, sous la forme présentée actuellement dans la proposition de la Commission, suscite plusieurs interrogations de poids. En outre, il est tout à fait incertain au stade actuel que le Conseil atteigne un consensus à ce sujet. Comme la Commission «n'envisage la création au sein communautaire d'une taxe sur le CO₂ et l'énergie qu'à condition que soit respecté le principe de la neutralité fiscale», il y a fort à parier que le rejet du principe par le Conseil causerait par la même occasion le retrait de la proposition par la Commission.

5. Le caractère additionnel de la taxe

Le caractère additionnel de la taxe est déterminé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la directive (voir le chapitre II.C.2.4): la taxe s'ajouterait aux accises que les Etats membres prélèvent effectivement sur les produits énergétiques. (Il s'agit plus particulièrement des accises sur les produits pétroliers, dont les taux ont déjà fait l'objet d'une harmonisation au niveau européen.)

Seul le Conseil supérieur des Finances a formulé des critiques au sujet de cette disposition (voir l'avis du Conseil supérieur des Finances du 30 novembre 1992, p. 13). Tout d'abord, celui-ci estime que pour obtenir la modification de comportement souhaitée, il est capital que la taxe CO₂/énergie se distingue toujours clairement des autres accises et prélèvements sur les produits énergétiques. Toutefois, de par le caractère additionnel de la nouvelle taxe, les accises que les Etats membres prélèvent déjà sur les produits énergétiques seraient en fait gelées au niveau qu'elles

de richtlijn in werking treedt. Dit gaat in (a) tegen de overeengekomen harmonisering inzake accijnzen, die alleen minimumtarieven oplegt, en (b) tegen de doelstelling van de afbouw, met het oog op een betere allocatie van de productiefactoren, van bestaande belastingverschillen binnen de E.G.

Daarom stelt de Hoge Raad van Financiën een alternatief voor. De CO₂/energieheffing dient additioneel te zijn t.o.v. de Europees overeengekomen minimumtarieven voor accijnzen. De bedoeling zou dus duidelijk zijn de CO₂/energieheffing altijd integraal op te leggen, met dien verstande dat in lidstaten die, op de aan accijnzen onderworpen produkten, enkel de ter zake Europees afgesproken minimumtarieven toepassen, de CO₂/energieheffing volledig daaraan moet worden toegevoegd. Lidstaten waar deze minimumtarieven worden overschreden dienen ook de ingevoerde CO₂/energiebelasting volledig op te leggen, maar krijgen de mogelijkheid om deze te compenseren door verlaging van andere belastingen op dezelfde produkten, voor zover die belastingen dan weer niet dalen beneden de Europees afgesproken minima.

Over dit voorstel maakte een lid de volgende bedenking. Het risico bestaat dat de CO₂/energiebelasting alleen voor landen zonder accijnzen of met lage accijnzen op energieprodukten (zoals België en een kleine minderheid van andere lidstaten van de E.G.) een bijkomende inspanning betekent. Lidstaten die nu reeds hoge accijnzen voeren (zoals Frankrijk, Duitsland, Italië) zouden daarentegen het relatief prijsverhogend effect van de CO₂/energieheffing en de daaruit voortvloeiende nadelige economische gevolgen kunnen omzeilen door de energieheffing in hun bestaande accijnzen op te nemen, of deze laatste met andere woorden ten belope van de energieheffing te verlagen.

Het lid heeft er alle begrip voor dat sommige landen dit zullen willen doen, *a fortiori* indien zij reeds een soort van specifieke CO₂- en/of energieheffing hebben ingevoerd. Het probleem is dat de Commissie er meer bepaald voor de energieprodukten niet in geslaagd is een echte harmonisering inzake fiscaliteit tot stand te brengen. Men is op Europees niveau niet verder geraakt dat het opleggen van minimumtarieven, zowel voor de B.T.W. als voor de accijnzen, en nu dus ook voor de CO₂/energieheffing (gesteld dat ze er komt). Het spreekt vanzelf, krachtens het subsidiariteitsbeginsel, dat de lidstaten in die omstandigheden niet verplicht kunnen worden de additionaliiteit van de CO₂/energieheffing toe te passen zoals de Commissie ze opvat, en dat deze additionaliiteit dus niet kan worden gebruikt om de dispariteit inzake belastingen op energieprodukten die door de combinatie van die drie variabelen onvermijdelijk is, te beperken.

auraient atteint au moment de l'entrée en vigueur de la directive. Cette manière de procéder est contraire a) à l'harmonisation convenue en matière d'accises, qui se limite à fixer des taux minima communautaires, et b) à l'objectif d'harmonisation des régimes fiscaux au sein de la C.E.E., en vue d'une meilleure allocation des facteurs de production.

Dès lors, le Conseil supérieur des Finances propose une autre solution. La taxe CO₂/énergie doit être additionnelle aux taux européens minima convenus en matière d'accises. Le but serait donc clairement de toujours appliquer intégralement la taxe CO₂/énergie, étant entendu que dans les Etats membres qui n'appliquent aux produits soumis à accises que le minimum communautaire convenu, la taxe CO₂/énergie doit être entièrement ajoutée. Les Etats membres où ces taux minima sont dépassés doivent également appliquer intégralement la taxe CO₂/énergie, mais reçoivent la possibilité de la compenser par une diminution des autres impôts sur les mêmes produits, pour autant que ces impôts ne s'en trouvent pas ramenés en deçà du minimum communautaire convenu.

Un membre formule la réflexion suivante au sujet de cette proposition. La taxe CO₂/énergie risque de n'imposer un effort supplémentaire qu'aux pays ne prélevant pas d'accises ou ne prélevant que des accises peu élevées sur les produits énergétiques (tels que la Belgique et une petite minorité d'autres Etats membres de la C.E.E.). Par contre, les Etats membres prélevant dès à présent des accises élevées (comme la France, l'Allemagne et l'Italie) pourraient éviter l'augmentation relative des prix découlant de la taxe CO₂/énergie ainsi que les conséquences économiques néfastes qui s'en suivraient, en incorporant la taxe énergétique dans les accises existantes, autrement dit en réduisant les accises jusqu'à concurrence de la taxe prélevée sur l'énergie.

L'intervenant comprend fort bien que ces pays soient tentés d'agir ainsi, *a fortiori* s'ils ont déjà instauré une sorte de taxe CO₂ et/ou énergétique spécifique. Le problème est que la Commission n'est pas parvenue à réaliser une véritable harmonisation en matière de fiscalité, en particulier pour ce qui est des produits énergétiques. Au niveau européen, l'on a dû se contenter d'imposer des taux minima, en ce qui concerne tant la T.V.A. que les accises, et donc également la future taxe CO₂/énergie (pourvu qu'elle voie le jour). Dans ces conditions, il est évident qu'en vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres ne peuvent être contraints d'appliquer l'additionnalité de la taxe CO₂/énergie telle que la conçoit la Commission, et que cette taxe ne peut donc servir à réduire la disparité en matière de prélèvement sur les produits énergétiques, qui résultera inévitablement de la combinaison de ces trois variantes.

6. De regressiviteit van de belasting

De Commissie erkent dat de lagere inkomens relatief zwaarder door de heffing zullen worden getroffen. Volgens haar zal dit regressieve effect niettemin beperkt blijven (zie COM (92) 246 def § 22). Het is juist dat mensen met een laag inkomen een groter deel van hun budget aan de aankoop van energie voor huishoudelijk gebruik (verwarming en electriciteit) besteden dan mensen met een hoger inkomen. Zij zullen dus de prijsverhoging voor die energieprodukten sterker voelen. Het omgekeerde is echter het geval voor autobrandstoffen. Uitgaande van deze tegenstrijdige tendensen en van een ongewijzigd bestedingspatroon, is de Commissie de mening toegedaan dat het regressieve effect vrij beperkt zou blijven.

Een lid van het Adviescomité stelde daar tegenover dat de regressiviteit een bijkomende reden vormt, naast de vele andere, om van de invoering van deze heffing af te zien.

Van verscheidene zijden werd echter gesteld dat de regressiviteit van de CO₂/energieheffing kan worden gecompenseerd met maatregelen in het kader van de fiscale neutralisering van de heffing. Wijst men de fiscale neutraliteit af, dan kan men ervoor zorgen dat een deel van de opbrengst gebruikt wordt om de sociale gevolgen van de heffing op te vangen (zie bijv. advies ECOSOC, secties 1.6.3, 1.7.2 en 2.2.1).

Zoals voor de economische impact van de maatregel in het algemeen, geldt hier waarschijnlijk ook dat in elk geval een grondigere evaluatie van de maatregel nodig is.

IV. ADVIES

Algemene beschouwingen

Het Adviescomité stemt volledig in met de doelstelling van duurzame ontwikkeling zoals ze in het vijfde milieuprogramma van de Europese Gemeenschap en op de U.N.C.E.D-Conferentie te Rio in het licht werd gesteld. Het herinnert eraan dat dit begrip in het Verdrag van Maastricht als één van de doelstellingen van de Europese Unie beschreven wordt.

Het klimaat is een uitermate belangrijk en gevoelig aspect van het leefmilieu. Het mechanisme van het broeikaseffect vormt tot op zekere hoogte de onontbeerlijke voorwaarde voor het leven. De steeds toenemende concentratie van CO₂ in de atmosfeer tengevolge van menselijke activiteit, meer nog dan die van sommige andere gassen, kan nu niet meer voldoende geneutraliseerd worden door de natuurlijke opsloringsmechanismen van dit gas. De steeds stijgende concentratie aan broeikasgassen en dus meteen

6. Le caractère régressif de la taxe

La Commission reconnaît que, toutes proportions gardées, les revenus peu élevés seront plus gravement touchés par la taxe. Selon elle, cet effet régressif restera néanmoins limité (voir COM (92) 246 final § 22). Il est vrai que les ménages à faible revenu tendent à consacrer une part relativement plus élevée de leur budget à l'achat direct d'énergie domestique (chauffage et électricité) que les ménages plus aisés. Ils ressentiront donc plus fortement les effets d'une augmentation du prix des produits énergétiques. C'est toutefois l'inverse pour le carburant automobile. Compte tenu de ces tendances contradictoires et partant du principe que les structures de dépenses ne seront pas modifiées, la Commission estime que l'effet régressif restera assez limité.

Un membre du Comité d'avis estime au contraire que le caractère régressif constitue une raison supplémentaire pour renoncer à l'instauration de la taxe en question.

Plusieurs voix se sont toutefois élevées pour affirmer que l'effet régressif de la taxe CO₂/énergie peut être compensé par des mesures s'inscrivant dans le cadre de la neutralisation fiscale de la taxe. Si l'on rejette la neutralité fiscale, l'on peut veiller à ce qu'une partie du produit soit utilisée pour faire face aux conséquences sociales de l'instauration de la taxe (voir notamment l'avis Ecosoc, sections 1.6.3, 1.7.2 et 2.2.1).

Comme c'est le cas pour les répercussions économiques de la mesure en général, il est sans doute nécessaire de procéder, ici aussi, à une évaluation plus approfondie de la mesure proposée.

IV. AVIS

Considérations générales

Le Comité d'avis souscrit pleinement à l'objectif d'un progrès durable mis en avant dans le cinquième programme pour l'environnement de la Communauté européenne et au cours de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (C.N.U.E.D.) à Rio. Il rappelle que cet objectif est également inscrit dans le Traité de Maastricht parmi les autres objectifs de l'Union européenne.

Le climat constitue l'un des facteurs déterminants de l'environnement et c'est un facteur extrêmement sensible. Le mécanisme de l'effet de serre constitue, jusqu'à un certain point, l'une des conditions indispensables au développement de la vie. Les mécanismes d'absorption naturelle parviennent de moins en moins à neutraliser suffisamment le CO₂ dont la concentration dans l'atmosphère, plus encore que celle de certains gaz, va croissant en raison de l'activité humaine. La concentration croissante de gaz cores-

aan aanwezige energie in de atmosfeer bedreigt ons met een temperatuurstijging die een klimaatverandering en daardoor een verstoring van de bestaande levensomstandigheden kan veroorzaken. De ernst en de wereldomvattende aard van deze bedreiging blijken thans voldoende uit de beschikbare wetenschappelijke bronnen.

Het Adviescomité acht het nemen van dringende maatregelen met het oog op het beperken van de CO₂-uitstoot dan ook noodzakelijk. Dit sluit uiteraard maatregelen ter beperking van de uitstoot van andere broeikasgassen niet uit.

Het Adviescomité is bovendien van oordeel dat de doelstelling van een belangrijke beperking van de CO₂-uitstoot niet los kan worden gezien van de noodzaak van een ruimer verantwoord energiebeleid, waarbij rationeel energieverbruik centraal staat. Dit beleid speelt een sleutelrol bij de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling.

Het Adviescomité meent dat de Europese Gemeenschap, als eerste economische grootmacht, het voortouw in deze materie kan en moet nemen en een beleid kan en moet vooropstellen dat het dubbele doel nastreeft van een gedragsverandering in het energieverbruik en de vermindering van de CO₂-uitstoot. Daarom wijst het Adviescomité van meet af aan een strikte toepassing van de conditionaliteitsclausule af. Bij het uitstippelen van dit beleid dient men de principes van voorzichtigheid en « no regret » te huldigen: het komt er niet alleen op aan schadelijke verschijnselen te bestrijden, maar ook instrumenten te kiezen die nefaste gevolgen voorkomen, in het bijzonder voor de sociaal-economische toestand van de lidstaten en de concurrentiekracht van de bedrijven van de Europese Gemeenschap.

Voorts hoort de Europese Gemeenschap de vereiste inspanningen te leveren opdat de andere O.E.S.O.-landen zouden overgaan tot het invoeren van gelijkaardige en gelijkwaardige heffingen met een vergelijkbare impact.

De grootste toename van de CO₂-uitstoot wordt in de eerstkomende jaren echter verwacht in de Europese Gemeenschap maar wel in Oost- en Centraal-Europa en elders in de wereld.

Om derhalve tot een efficiënte actie te komen bij het bestrijden van dit wereldomvattend probleem, dient de Europese Gemeenschap samenwerking na te streven met supranationale organisaties zoals het Internationale Energie-Agentschap en de Wereldbank. Alleen dergelijke partners kunnen genoeg invloed aanwenden opdat voorrang zou worden verleend aan belangrijke investeringen met het oog op de ontwikkeling en de verspreiding van schonere technologieën en het bevorderen van een preventief

ponsables de l'effet de serre et, donc, d'énergie dans notre atmosphère risque de provoquer une augmentation de la température, pouvant engendrer un changement climatique et perturber les conditions de vie actuelles. Les sources scientifiques disponibles à l'heure actuelle indiquent à suffisance qu'il s'agit d'une menace grave et mondiale.

Le Comité d'avis estime dès lors qu'il y a lieu de prendre d'urgence des mesures en vue de réduire les émissions de CO₂, ce qui n'exclurait nullement la possibilité de prendre des initiatives en vue de limiter les émissions d'autres gaz coresponsables de l'effet de serre.

Le Comité d'avis estime en outre que l'objectif d'une réduction substantielle des émissions de CO₂ ne peut être dissocié de la nécessité de mener une politique énergétique plus responsable dont l'utilisation rationnelle de l'énergie doit constituer l'une des finalités premières. Une telle politique est la clef d'un progrès durable.

Le Comité d'avis estime qu'en sa qualité de première force économique mondiale, la Communauté européenne peut et doit prendre une initiative en la matière ainsi qu'elle peut et doit proposer une politique poursuivant à la fois un changement de comportement en ce qui concerne la consommation d'énergie et une réduction des émissions de CO₂. C'est pourquoi il rejette de prime abord l'application stricte de la clause de conditionnalité. Il faut définir cette politique dans le respect des principes de prudence et de « no regret »: il s'agit non seulement de combattre des phénomènes nocifs, mais également de choisir des instruments permettant de prévenir les effets néfastes, en particulier en ce qui concerne la situation économique et sociale des États membres et la compétitivité des entreprises de la Communauté européenne.

La Communauté européenne doit, en outre, déployer les efforts qui s'imposent pour que les autres pays de l'O.C.D.E. instaurent des taxes similaires et équivalentes qui auraient des effets comparables.

L'on prévoit, toutefois, que ce ne sera pas dans la Communauté européenne que les émissions de CO₂ croîtront le plus dans le proche avenir mais bien en Europe de l'Est, en Europe centrale et ailleurs dans le monde.

Par conséquent, pour agir efficacement contre cette menace planétaire, il convient que la Communauté européenne s'efforce de collaborer avec des organisations supranationales comme l'Agence internationale de l'énergie et la Banque mondiale. Il s'agit des seuls partenaires qui peuvent avoir suffisamment d'influence pour obtenir que l'on donne la priorité à d'importants investissements en vue de développer et de diffuser des technologies plus propres et de promouvoir un comportement préventif en matière

gedrag inzake rationeel energieverbruik, in die gebieden waar ze het dringendst zijn en het grootste effect sorteren.

De heffing op de CO₂-uitstoot en de energie als beleidsinstrument

Het Adviescomité beschouwt de voorgestelde heffing als één van de geëigende instrumenten binnen een breder beleid om de CO₂-uitstoot te beperken en het energiegebruik te wijzigen.

De volgende maatregelen komen hiervoor in aanmerking:

- een substitutie van steenkool en stookolie door aardgas;
- een gevoelige verbetering van de energie-efficiëntie van installaties voor o.m. centrale verwarming en warmwaterproductie;
- de promotie van gecombineerde systemen voor elektriciteit;
- het aanmoedigen van het gebruik van brandstoffen met een lagere CO₂-uitstoot;
- het leveren van belangrijke inspanningen in de transportsector.

Hierbij geldt de overtuiging dat gedragswijzigingen bij de keuze van schonere energiebronnen en het ontwikkelen van rationeel energiegebruik zonder het aanwenden van specifieke marktinstrumenten niet tot stand zullen komen. Uit de evolutie van het consumentengedrag inzake energiegebruik na de schokken van de petroleumcrises is inderdaad voldoende gebleken dat het prijsargument efficiënt werkt om energiebesparing te verwezenlijken, voor zover de prijsstijging sterk genoeg is.

Het Adviescomité stelt vast dat het voorstel van richtlijn in deze fase van de discussie nog een reeks tekortkomingen, onduidelijkheden en distorsies vertoont. Zo is er nood aan welomschreven en nauwkeurige definities van begrippen als toegevoegde waarde en fiscale neutraliteit. Ook de reikwijdte van het conditionaliteitsbeginsel, de toepassing van mogelijke vrijstellingen en verminderingen van de heffing zijn in het voorliggende voorstel niet duidelijk gedefinieerd.

Verder ontbreken vooralsnog sluitende garanties m.b.t. een gelijke toepassing van de maatregelen in de lidstaten en m.b.t. een gelijke behandeling van de verschillende partijen en de verschillende manieren van het verwekken van elektriciteit.

d'utilisation rationnelle de l'énergie dans les régions où leur réalisation est la plus urgente et où leurs effets seraient les plus importants.

La taxe sur les émissions de CO₂ et sur l'énergie comme instrument politique

Le Comité d'avis considère la taxe proposée comme l'un des instruments adéquats d'une vaste politique visant à réduire les émissions de CO₂ et à modifier les modes d'utilisation de l'énergie.

Les mesures suivantes sont envisageables dans le cadre d'une telle politique:

- la substitution du gaz naturel à la houille et au gazoil;
- une amélioration sensible de l'efficacité énergétique, notamment, d'installations de chauffage central et de production d'eau chaude;
- la promotion de systèmes combinés pour ce qui est de l'utilisation de l'électricité;
- l'incitation à utiliser des combustibles provoquant des émissions de quantités plus réduites de CO₂;
- des mesures imposant des efforts importants dans le secteur des transports.

Cette liste de mesures repose sur la conviction que les modifications de comportement dans le sens du choix de sources d'énergie plus propres et le développement d'une utilisation rationnelle de l'énergie seront impossibles à réaliser si l'on n'utilise pas des instruments de marché spécifiques. L'évolution du comportement des consommateurs en matière d'utilisation de l'énergie, à la suite des chocs pétroliers, a clairement montré que l'argument du prix est un instrument efficace d'incitation aux économies d'énergie, pour autant que les augmentations de prix soient suffisamment élevées.

Le Comité d'avis constate que, dans cette phase de la discussion, la proposition de directive présente encore une série de lacunes, d'imprécisions et de distorsions. C'est ainsi qu'il y aurait lieu de définir de manière précise les notions, notamment, de valeur ajoutée et de neutralité fiscale. La portée du principe de conditionnalité et les possibilités d'exonérations et de réductions de la taxe ne sont pas non plus clairement définies dans la proposition de directive.

D'autre part, il n'y a jusqu'à présent aucune garantie suffisante que les mesures en question seront appliquées de manière identique dans les différents États membres et que les diverses parties concernées et les divers modes de production de l'électricité seront taxés de manière identique.

Er is ook nood aan het uitwerken van een evenwichtige taxering op b.v. elektriciteit op grond van de werkelijke efficiëntiegraad eerder dan op basis van een vaste gemiddelde efficiëntiegraad.

Toch kan het Adviescomité zich globaal inschrijven in de voorstellen van de Europese Commissie. Zo keurt het de keuze van een geleidelijk stijgend tarief goed maar legt daarbij de klemtoon op het feit dat de stijgingen tijdig en duidelijk dienen te worden aangekondigd om zo de betrokkenen in de mogelijkheid te stellen de juiste maatregelen te nemen met het oog op de aangekondigde stijgingen (*announcement effect*). Dit geldt als noodzakelijke voorwaarde om tot de gewenste gedragswijzigingen te komen.

Daar de voorgestelde heffing pas na enig verloop van tijd effect kan sorteren, meent het Adviescomité dat dit fiscaal instrument slechts ingevoerd kan worden op voorwaarde dat het gepaard gaat met welbepaalde aanvullende acties.

1. Een breed preventiebeleid moet aanleiding geven tot acties in de domeinen waar de resultaten het meest effectief zijn. Hierbij krijgen de verschillende categorieën betrokkenen volledige informatie over alle middelen waarover zij beschikken om de beoogde gedragswijziging in de beste omstandigheden te voltrekken.

2. Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van schone en hernieuwbare energiebronnen en rationeel energiegebruik krijgen een betere ondersteuning.

3. Er worden compensatiemiddelen op punt gesteld voor getroffen sociale groepen en industriële sectoren.

Zo deelt het Adviescomité in de bezorgdheid van de Europese Commissie om het behoud van de competitiviteit van de bedrijven in de Europese Gemeenschap. Het is ervan bewust dat voor België de bedreiging voor bepaalde sectoren meer uitgesproken is dan voor andere lidstaten, aangezien er in dit land relatief meer energie-intensieve industrieën bedrijvig zijn.

Het Adviescomité meent echter dat de compensatiemiddelen die door de Europese Commissie worden voorgesteld, niet noodzakelijk de beste en zeker niet de enige zijn die voor het behoud van de competitiviteit van de Europese bedrijven kunnen worden aangewend.

Met betrekking tot de voorgestelde verminderingen en vrijstellingen pleit het Adviescomité voor:

— Het opstellen van convenanten met bedrijven en sectoren zelf die in ruil voor een vermindering van

Il y aurait lieu, également, d'élaborer un système de taxation équilibrée de l'électricité par exemple, qui se baserait sur le degré d'efficacité réelle plutôt que sur le degré d'efficacité moyenne et constante.

Le Comité d'avis peut, néanmoins, souscrire globalement aux propositions de la Commission européenne. C'est ainsi qu'il approuve le choix d'un tarif comportant des augmentations progressives, mais qu'il souligne que ces augmentations doivent être annoncées clairement et en temps utile pour permettre aux intéressés de prendre les mesures adéquates en prévision de celles-ci (*announcement effect*). Il s'agit là d'une condition qui doit être remplie absolument, si l'on veut pouvoir modifier les comportements dans le sens souhaité.

Comme la taxe proposée ne pourrait sortir ses effets qu'au bout d'un certain temps, le Comité d'avis estime qu'il s'agit d'un instrument fiscal que l'on ne peut introduire qu'en développant en même temps des actions complémentaires bien définies.

1. Il y a lieu, dans le cadre d'une large politique de prévention, de développer des actions dans les domaines où les résultats seraient les plus efficaces. A cet égard, les différentes catégories d'intéressés reçoivent une information complète concernant l'ensemble des moyens dont elles disposent pour opérer le changement de comportement visé dans les meilleures conditions.

2. Il y a lieu de mieux soutenir la recherche et le développement dans le domaine des sources d'énergie propres et renouvelables et dans celui de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

3. Il y a lieu de mettre au point des instruments de compensation en faveur des groupes sociaux et des secteurs industriels touchés par la taxe.

C'est ainsi que le Comité d'avis partage le souci qu'a la Commission européenne de préserver la compétitivité des entreprises de la Communauté. Il est conscient du fait que, pour la Belgique, la menace qui pèse sur certains secteurs est plus prononcée que dans d'autres Etats membres, étant donné que notre pays compte relativement plus d'industries à haute consommation d'énergie.

Le Comité d'avis estime cependant que les moyens de compensation proposés par la Commission européenne ne sont nécessairement ni les meilleurs ni les seuls que l'on puisse mettre en œuvre en vue de préserver la compétitivité des entreprises européennes.

En ce qui concerne les réductions et exonérations proposées, le Comité d'avis plaide en faveur des mesures suivantes:

— L'élaboration de conventions à conclure avec des entreprises et des secteurs qui s'engagent volon-

de heffing zich er vrijwillig toe verbinden, binnen strikte afspraken qua doelstelling en tijdsbestek, bepaalde verminderingen van hun beperkte CO₂-uitstoot en een verbetering van hun energie-effectiviteit te verwezenlijken en de resultaten daarvan aan controle te onderwerpen.

— Het verminderen van de patronale bijdragen met het oog op het compenseren voor alle bedrijven van de moeilijkheden voortvloeiend uit de energische meerkost veroorzaakt door de heffing.

Voorts bestaat er een duidelijke consensus over een regressiviteit van deze heffing, waardoor voorzien wordt in compensatiemaatregelen voor gezinnen met een laag inkomen.

Het Adviescomité wijst een strikte toepassing van de conditionaliteitsclausule af. Zonodig moeten compenserende invoerheffingen aan de E.G.-buitengrenzen worden ingesteld op concurrerende producten uit landen die geen gelijkaardige heffingen kennen. De opbrengst hiervan kan best toegewezen worden aan een Europees fonds dat financiële ondersteuning biedt aan projecten die in derde landen de vermindering van de CO₂-uitstoot bevorderen.

Het Adviescomité aanvaardt een globale « fiscale neutraliteit » als streefdoel, zonder dat dit een absoluut karakter hoeft te hebben. Het moet mogelijk zijn bij een gedeeltelijke neutralisering uit te gaan o.m. van een ecologische hervorming van het belastingsstelsel door bijvoorbeeld vermindering van de belastingen op arbeid en een verhoging van die op energie en grondstoffen en door de affectatie van middelen aan research & development m.b.t. schone en hernieuwbare energiebronnen en het rationele energiegebruik.

Gelden die voortkomen uit de niet geneutraliseerde opbrengst van de heffing kunnen naar de mening van het Adviescomité besteed worden aan de sanering van industriële productieprocessen, het steunen van investeringen met het oog op energiebesparingen en de verbetering van het leefmilieu en buiten de Europese Gemeenschap, met bijzondere aandacht voor de landen uit de derde wereld enerzijds en uit Oost en Centraal-Europa anderzijds. Het Adviescomité vindt dat deze gelden ook moeten besteed worden aan het stimuleren van de werkgelegenheid daar de werkloosheid tot de cruciale problemen van deze periode hoort. Verder moet op regelmatige tijdstippen een evenwichtige en rationele evaluatie gebeuren van de bereikte impact door middel van de genoemde maatregelen.

Besluit:

Het Adviescomité voor Europese aangelegenheden van de Senaat spreekt een gunstig advies uit

tairement, en échange d'une réduction de la taxe et dans le cadre d'accords stricts sur les objectifs et les délais à respecter, à assurer certaines réductions de leurs émissions limitées de CO₂, à améliorer leur efficacité énergétique et à faire contrôler les résultats qu'elles obtiennent.

— La réduction des cotisations patronales au bénéfice des entreprises en compensation des difficultés qu'elles rencontrent en raison du coût supplémentaire de l'énergie que la taxe entraîne.

Il règne en outre un consensus évident au sujet de la régressivité de cette taxe, ce qui justifie des mesures de compensation en faveur des ménages à faibles revenus.

Le Comité d'avis rejette une application stricte de la clause de conditionnalité. Si nécessaire, il faut percevoir, aux frontières extérieures de la Communauté, des droits de douane compensatoires sur des produits concurrentiels provenant de pays où semblables taxes ne sont pas perçues. Quant aux recettes que l'on détiendrait ainsi, il vaudrait mieux les verser à un Fonds européen de soutien financier de projets favorisant la réduction des émissions de CO₂ dans des pays tiers.

Le Comité d'avis accepte une « neutralité fiscale » globale comme objectif, sans que celle-ci ne doive avoir un caractère absolu. Si l'on choisit une neutralité partielle, il doit être possible d'envisager, notamment, une réforme du système fiscal dans un sens pro-environnemental, par exemple en réduisant les taxes sur le travail, en augmentant les taxes sur l'énergie et les matières premières et en affectant des moyens financiers à la recherche et au développement d'énergies propres et renouvelables et aux efforts d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le Comité d'avis estime que les moyens provenant du produit non neutralisé de la taxe peuvent être affectés à l'assainissement des procédés de production industrielle, à des investissements visant à économiser l'énergie et à améliorer l'environnement à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté européenne, en accordant une attention toute particulière aux pays du tiers monde, d'une part, et aux pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale, d'autre part. Le Comité d'avis estime que comme le chômage fait partie des problèmes cruciaux de notre époque, ces moyens doivent également être consacrés à la promotion de l'emploi. Par ailleurs, une évaluation équilibrée et rationnelle de l'effet des mesures qui auront été prises doit se faire régulièrement.

Conclusion:

Le Comité d'avis chargé de questions européennes du Sénat exprime un avis favorable au sujet du prin-

over het principe van het voorstel van richtlijn tot invoering van een heffing op de uitstoot van kool-dioxyde en op het gebruik van energie.

De invoering van deze heffing dient wel degelijk op het Europees beslissingsniveau te gebeuren. De conditionaliteitsclausule vormt geen absolute noodzaak voor zover efficiënte maatregelen worden uitgewerkt tot bescherming van de competitiviteit van de energie-intensieve bedrijven.

De globale fiscale neutraliteit dient evenmin een strikte toepassing te krijgen daar er gelden beschikbaar moeten zijn voor projecten die zowel binnen als buiten de Gemeenschap de vermindering van de CO₂-uitstoot beogen.

Het Adviescomité is er zich terdege van bewust dat de invoering van deze heffing slechts voor een beperkt deel kan bijdragen tot de realisatie van het vooropgezette doel: nl. het terugbrengen van de CO₂-uitstoot in het jaar 2000 tot het niveau van het jaar 1990. Daarom zal naast deze fiscale maatregel moeten worden beslist tot een evenwichtig en coherent pakket niet-fiscale maatregelen die hun implementatie krijgen daar waar ze het meest effectief zijn.

Voor België in het bijzonder houdt dit een absolute noodzaak in van overleg en samenwerking tussen het federale besluitvormingsniveau, bevoegd voor de diversificatie van energiebronnen, en het gewestelijke besluitvormingsniveau, bevoegd voor het Ratio-neel Energiegebruik.

Alle lidstaten van de Europese Gemeenschap dienen, met inachtnaam van hun specifieke socio-economische toestand, verhoudingsgewijs even-waardige inspanningen te leveren.

Tenslotte legt het Adviescomité de klemtoon op de noodzaak van bijzondere aandacht voor begelei-dende maatregelen tegen de negatieve gevolgen van deze heffing voor bepaalde groepen in de Europese Gemeenschap, en voor bepaalde meer bedreigde takken van de Belgische industrie in het bijzonder.

*
* *

Dit rapport en het bovenstaande advies worden aangenomen met 9 tegen 3 stemmen, bij 0 onthoudin-gen.

*
* *

De leden die tegen het advies hebben gestemd, heb-ben de volgende verklaring afgelegd (tegenadvies).

« Une taxe générale et uniforme sur le CO₂ ou sur l'énergie, telle qu'elle a été imaginée pour la C.E.E. en

cipe de la proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'éner-gie.

L'instauration de cette taxe doit bel et bien être décidée au niveau européen. Il n'est pas absolument nécessaire de prévoir une clause de conditionnalité si l'on élabore des mesures efficaces de protection de la compétitivité des entreprises grandes consommatrices d'énergie.

Le principe de la neutralité fiscale globale ne doit pas non plus être appliqué strictement puisque l'on doit pouvoir disposer de moyens financiers en vue d'élaborer des projets visant à réduire les émissions de CO₂ tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Commu-nauté.

Le Comité d'avis se rend bien compte que l'instau-ration de cette taxe ne pourra contribuer que de façon limitée à la réalisation de l'objectif visé: à savoir ramener, en l'an 2000, les émissions de CO₂ à leur niveau de 1990. C'est pourquoi il faudra décider de prendre, en plus de cette mesure fiscale, des mesures non fiscales équilibrées et cohérentes à mettre à exé-cution là où elles sont le plus efficaces.

Cela implique qu'il est absolument nécessaire, pour la Belgique en particulier, d'établir une concer-tation et une collaboration entre le niveau de décision fédéral compétent pour la diversification des sources énergétiques et le niveau de décision régional, compé-tent pour l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Les Etats membres de la Communauté européenne doivent tous fournir des efforts proportionnellement équivalents au regard de leur situation socio-économique spécifique.

Le Comité d'avis met enfin l'accent sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la prise de mesures d'accompagnement en vue de pallier les effets néfastes que cette taxe aurait pour certains groupes au sein de la Communauté européenne et, plus particulièrement, pour certains secteurs de l'industrie belge plus menacés que d'autres.

*
* *

Le présent rapport ainsi que l'avis ci-dessus sont adoptés par 9 voix contre 3 et 0 abstentions.

*
* *

Les membres qui ont voté contre l'avis ont fait la déclaration suivante (contravis).

« Une taxe générale et uniforme sur le CO₂ ou sur l'énergie, telle qu'elle a été imaginée pour la C.E.E. en

Europe, n'est ni efficace ni nécessaire. Que cela intéresse certains ministres des Finances de rechercher des recettes fiscales supplémentaires c'est leur affaire. Cela peut aussi intéresser certains autres pays de taxer l'énergie, compte tenu du bas niveau actuel de taxation ou de l'insuffisance des équipements économisant l'énergie; c'est leur affaire, c'est très bien; mais une taxe générale et uniforme en Europe pour réduire la production de CO₂ et freiner les consommations ne serait ni juste, ni efficace. Au demeurant, le projet de l'Europe des Douze est pratiquement abandonné, et le commissaire européen de l'Environnement qui l'avait présenté a démissionné; donc n'insistons pas. La question n'est plus d'actualité, pour le moment. » (Pierre Desprairies, rapporteur op het 15e Congres van de Wereldenergieconferentie, Madrid, 23 september 1992.)

« Het broeikas effect bestaat, maar zo ongeveer al de rest is speculatie. We weten dat de aarde de jongste zeven jaar opwarmt, en dat elk jaar warmer was dan het vorige, maar het is niet te bewijzen dat die opwarming buiten de natuurlijke temperatuurschommelingen valt. Het zal de volgende tien jaar ook niet te bewijzen zijn. » (J. Van Rensbergen, medewerker van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek.) (Uit *De Standaard* van 31 maart 1993: *Broeikas staat op wankel pot.*)

Het voorstel van de Europese Commissie is onaanvaardbaar om een aantal redenen waarvan sommige verband houden met fundamentele problemen en andere met de toepassingsregels. Die redenen worden hieronder opgesomd:

1. Beperkte doeltreffendheid van de heffing

Het blijkt niet alleen dat de landen van de Europese Gemeenschap slechts verantwoordelijk zijn voor nauwelijks 13 pct. van de antropogene CO₂-uitstoot in zijn geheel, maar ook dat de diensten van de Commissie, via studies die ze hebben laten uitvoeren, daarenboven tot de bevinding zijn gekomen dat de gehanteerde techniek weinig effect heeft, zowel wat de CO₂-uitstoot betreft als op het gebied van het rationele energieverbruik. Zelfs bij het bereiken van het maximumtarief van 10 U.S.D. tegen het jaar 2000 zou de vermindering van de CO₂-uitstoot slechts voor 25 pct. toe te schrijven zijn aan de heffing en voor 75 pct. aan niet-fiscale maatregelen die op het niveau van de Gemeenschap en van de nationale Staten genomen worden. De inningsprocedure, die ontstellend ingewikkeld is, maakt tal van fraude- en ontwijkingsvormen mogelijk. Uit een bijzondere studie die in opdracht van de Gemeenschap werd verricht, blijkt trouwens dat de heffing slechts doeltreffend wordt wanneer zij een aanzienlijk niveau bereikt — meer dan 50 U.S.D. — wat dan weer dramatische sociale en economische zou gevolgen hebben.

Europe, n'est ni efficace ni nécessaire. Que cela intéresse certains ministres des Finances de rechercher des recettes fiscales supplémentaires, c'est leur affaire. Cela peut aussi intéresser certains autres pays de taxer l'énergie, compte tenu du bas niveau actuel de taxation ou de l'insuffisance des équipements économisant l'énergie; c'est leur affaire, c'est très bien; mais une taxe générale et uniforme en Europe pour réduire la production de CO₂ et freiner les consommations ne serait ni juste, ni efficace. Au demeurant, le projet de l'Europe des Douze est pratiquement abandonné, et le commissaire européen de l'Environnement qui l'avait présenté a démissionné; donc n'insistons pas. La question n'est plus d'actualité, pour le moment. » (Pierre Desprairies, rapporteur du 15^e Congrès de la Conférence mondiale de l'Energie, Madrid, 23 septembre 1992.)

« Het broeikas effect bestaat, maar zo ongeveer al de rest is speculatie. We weten dat de aarde de jongste zeven jaar opwarmt, en dat elk jaar warmer was dan het vorige, maar het is niet te bewijzen dat die opwarming buiten de natuurlijke temperatuurschommelingen valt. Het zal de volgende tien jaar ook niet te bewijzen zijn. » (J. Van Rensbergen, medewerker van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek.) (Extrait de *De Standaard* 31 mars 1993: *Broeikas staat op wankel pot.*)

La proposition de la Commission européenne n'est pas acceptable pour un ensemble de raisons dont certaines tiennent à des problèmes fondamentaux et d'autres aux modalités d'application. Ces raisons sont énumérées ci-dessous:

1. Efficacité limitée de la taxe

Non seulement il apparaît que les pays de la Communauté européenne ne sont responsables que d'à peine 13 p.c. de la totalité des dégagements anthropogènes de CO₂ mais en outre les services de la Commission, par les études qu'ils ont commandées, sont arrivés à la conclusion que la technique retenue était à la fois peu efficace tant quant à ses effets sur les dégagements de CO₂ qu'en ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie. En effet, même avec la réalisation du taux maximum de 10 U.S.D. de prélèvement prévu pour l'an 2000, seuls 25 p.c. des économies de CO₂ seraient attribuables à la taxe, 75 p.c. des économies réalisées à cette date étant dues à des mesures non fiscales sur le plan communautaire et sur le plan national. Les modalités de perception qui sont d'une complexité affolante sont elles-mêmes susceptibles de nombreuses fraudes et de systèmes d'évasion. Une étude particulière commissionnée par la Communauté a d'ailleurs fait apparaître que pour obtenir une réelle efficacité la taxe devrait être considérable — plus de 50 U.S.D. — mais ce avec des effets socio-économiques dramatiques.

2. *De internationale concurrentiepositie van de Europese bedrijven wordt ernstig in gevaar gebracht*

Hoewel het voorstel van richtlijn voorziet in een aantal mechanismen die de industrie in de Gemeenschap moeten beschermen tegen invoer die concurrerend geworden is doordat de heffing in derde landen niet in dezelfde mate wordt ingevoerd, biedt de regeling waarin de richtlijn voorziet geen enkele garantie op het stuk van de eerlijke mededinging. In dit verband werd er sterk de nadruk op gelegd dat de energieheffing die de Clinton-regering wil invoeren een tegenhanger zou vormen van de heffing van de Gemeenschap. In werkelijkheid is de impact van de Amerikaanse heffing heel wat kleiner dan de heffing die op het niveau van de Gemeenschap wordt overwogen; zij komt niet bovenop een al zware belastingdruk, zoals dat in Europa het geval is, en bovenal wil zij enkel een fiscale maatregel zijn en beoogt zij niet de bescherming van het milieu. In dit verband dient verwezen te worden naar de precieze — of veel eerder vage — bewoordingen van de definitie met betrekking tot de conditionaliteit in artikel 1.2. Wat betekenen de woorden «soortgelijke belasting», «maatregelen met gelijkwaardige financiële gevolgen», «door andere O.E.S.O.-landen»? Voor de toepassing van deze conditionaliteitsclausule is daarenboven een gekwalificeerde meerderheid in de Raad vereist, hoewel de richtlijn betrekking heeft op een fiscale aangelegenheid die eenparig moet worden goedgekeurd. In het voorstel van richtlijn zou ten minste geëist moeten worden dat alle O.E.S.O.-landen en de geïndustrialiseerde landen van Midden- en Oost-Europa een soortgelijke belasting invoeren.

3. *De vrijstelling van de energieproducten die als grondstof gebruikt worden, zou in absolute zin gewaarborgd moeten worden*

Zowel in de toelichting als in de aanhef van het voorstel wordt die vrijstelling vermeld. Ze zou op ondubbelzinnige wijze moeten worden geformuleerd, in het bijzonder wat betreft de olieproducten die gebruikt worden in de petrochemische industrie en als smeermiddelen en wat betreft steenkool en cokes die gebruikt worden als reductiemiddelen in de hoogovens of als elektroden. De elektriciteit die met het oog op elektrolyse gebruikt wordt in de chemische industrie of in de metaalindustrie wordt echter niet vrijgesteld, hoewel het gebruik ervan zowel fysisch als financieel een wezenlijk bestanddeel is van dit industrieel procédé.

4. *De vrijstellingen en de verminderingen van de heffing zijn slecht gedefinieerd en in ieder geval tijdelijk*

Zelfs indien de doelmatigheid van de heffing door deze maatregelen nog meer afneemt, dient waarde-

2. *La compétitivité internationale des entreprises européennes est gravement mise en danger*

Malgré l'insertion dans le projet de directive d'une série de dispositifs destinés à protéger l'industrie communautaire vis-à-vis d'importations rendues compétitives par des distorsions à l'égard de la taxe, les systèmes prévus par la directive ne donnent aucune garantie à l'égard de ce danger. A ce sujet, on a fait grand cas, en tant que prétendue contrepartie à la taxe communautaire, de la taxe sur l'énergie qu'envisage d'introduire l'administration Clinton. En réalité, celle-ci a un impact beaucoup plus léger que la taxe envisagée au niveau communautaire, elle ne se superpose pas à un niveau déjà très lourd comme en Europe et, surtout, elle ne poursuit qu'un but exclusif de perception fiscale mais aucun but de protection de l'environnement. A ce sujet, les termes précis — ou plutôt imprécis — de la définition concernant la conditionnalité à l'article 1.2 du projet de directive méritent d'être cités. Que signifient les termes: «taxe similaire», «mesures d'effet financier équivalent», «par d'autres pays membres de l'O.C.D.E.»? En outre, cette clause de conditionnalité est soumise à un vote à majorité qualifiée alors que la directive porte sur une matière fiscale prévoyant l'unanimité. Au moins conviendrait-il que le projet de directive vise l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. et les pays industrialisés d'Europe centrale et de l'Est.

3. *L'exonération des produits énergétiques utilisés en tant que matières premières devrait être absolument garantie*

L'exposé des motifs et le préambule de la proposition visent cette exonération. Ceci devrait être formulé de façon non équivoque en ce qui concerne notamment l'utilisation des produits pétroliers tant pour les applications pétrochimiques que pour les lubrifiants, et celle du charbon et du coke utilisés comme réducteurs dans les hauts fourneaux ou comme électrodes. L'électricité utilisée à des fins d'électrolyse dans l'industrie chimique ou métallurgique n'est cependant pas exonérée alors que son utilisation constitue un élément précis sur le plan physique et sur le plan financier de la réaction qui se déroule dans ce processus industriel.

4. *Les exonérations et réductions de la taxe sont mal définies et en tout état de cause temporaires*

Même si la mesure réduisait encore davantage l'efficacité de la taxation, la prise en compte, afin

ring te worden opgebracht voor het feit dat rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van de energie-intensieve bedrijven ten einde massaal banenverlies in de Gemeenschap te voorkomen. De voorwaarden waaronder dergelijke maatregelen worden aanbevolen, blijven evenwel duister. Wat betekenen immers de woorden «krachtige pogingen tot energiebesparing of vermindering van de CO₂-emissies» in artikel 10.2? Hoe zullen de bedrijven behandeld worden die reeds resultaten geboekt hebben en geen mogelijkheden meer hebben om verder energie te besparen? Het oordeel van de Lid-Staten — en dat geldt ook voor andere bepalingen van de richtlijn — is ter zake geen goed criterium. Daarenboven zal het tijdelijke karakter van de vrijstellingen, ondanks deze pogingen, op termijn leiden tot de verdwijning van die industrieën. De vaagheid van deze bepaling dient ons uiterst wantrouwig te stemmen.

5. Ontbreken van eenvormige toepassingsregels in de richtlijn

Om de regeringen die zich terughoudend opstellen, te verzoenen met het voorstel van richtlijn laat de Europese Commissie, die over het algemeen elke vorm van concurrentievervalsing wil vermijden, de Lid-Staten grotendeels vrij om de maatregel toe te passen. Daardoor maakt zij in één klap alle inspanningen ongedaan die tot op heden werden geleverd om gelijke mededingingsvoorwaarden te creëren met het oog op het vrije verkeer van energieproducten en andere producten in de eengemaakte markt. De artikelen 9.1.c en 9.4 leiden tot allerlei vormen van concurrentievervalsing door de mogelijkheid te schep- pen om hogere tarieven toe te passen en de toepassing van de belasting in bepaalde gevallen op te schorten.

6. Andere dan de in de richtlijn voorgestelde maatregelen moeten worden goedgekeurd om de doelmatigheid van heffingen met het oog op de beheersing van het broeikaseffect te optimaliseren

Vooraleer wordt gekozen voor de in de richtlijn bepleite optie, moeten eerst andere maatregelen worden genomen die veel doeltreffender zijn.

a) CO₂ is slechts een van de gassen die het broeikaseffect veroorzaken. Men kan zich afvragen wat er zal gebeuren met die andere gassen die wellicht veel makkelijker beperkt of voorkomen kunnen worden dan CO₂, dat verbonden is met een proces van energieproductie dat men niet kan vermijden. Net zoals op het terrein van het rationeel energieverbruik moet ook hier begonnen worden met het nemen van de maatregelen die het minst kosten.

b) Alternatieve programma's die reeds door de Raad van ministers zijn goedgekeurd, zoals A.L.T.E.N.E.R. en S.A.V.E., alsook programma-

d'éviter des pertes d'emploi massives dans la Communauté, de la situation particulière des entreprises intensives en énergie (grandes consommatrices d'énergie) doit être approuvée. Cependant, les conditions auxquelles de telles mesures sont préconisées sont obscures. En effet, que signifient les termes «efforts substantiels d'économie d'énergie ou de réduction des émissions de CO₂» à l'article 10.2? Comment seraient traitées les entreprises qui seraient déjà arrivées à un résultat majeur sans possibilité de poursuite dans l'économie d'énergie? Le jugement des Etats membres comme dans d'autres dispositions de la directive n'est pas un bon critère en la matière. Par ailleurs, le caractère temporaire des exonérations aura comme conséquence, malgré ces efforts, la disparition à terme de ces industries. Bref, l'obscurité de cette clause doit rendre extrêmement méfiant.

5. Manque de modalités d'application uniforme dans la directive

Dans le but de concilier les gouvernements réticents à l'égard de la proposition de directive, la Commission européenne, en général désireuse d'éviter la distorsion de concurrence, laisse ici largement la bride sur le cou aux Etats pour l'application de la mesure. Ce faisant, elle réduit aussi à néant les efforts qui ont été faits jusqu'à présent pour veiller à assurer l'égalité des conditions de concurrence, dans le cadre de la totale liberté de circulation octroyée aux produits énergétiques, comme aux autres, dans le cadre du marché unique. Les articles 9.1.c et 9.4 donnent lieu à toutes les distorsions possibles par l'application de taux supérieurs et par celle de la suspension.

6. D'autres mesures que celles qui sont préconisées par la directive doivent être adoptées si l'on veut une optimisation globale des taxes visant à maîtriser l'effet de serre

Avant d'entrer dans la voie préconisée par la directive il convient de prendre par priorité d'autres mesures bien plus efficaces.

a) Le CO₂ n'est qu'un des gaz produisant un effet de serre. On peut s'interroger sur le sort réservé aux autres gaz, qu'il serait probablement plus aisé à réduire ou à écarter que le CO₂ qui est lié à un processus inéluctable de production d'énergie. Comme dans le domaine de l'utilisation rationnelle d'énergie, il faut commencer par prendre les mesures les moins coûteuses.

b) Des programmes alternatifs déjà approuvés au niveau du Conseil de Ministres, tels que A.L.T.E.N.E.R. et S.A.V.E., ainsi que des contrats de

contracten met bedrijven en sectoren op grond van vrijwillige samenwerking, zijn veel doeltreffender dan de techniek die in de richtlijn wordt voorgesteld.

c) Het buitensporig hoge peil van de CO₂-emissies ten opzichte van het B.N.P. en de echte energiever-spilling die men vaststelt in de landen van Oost- en Midden-Europa en in de ontwikkelingslanden, tonen aan dat bij voorrang in die landen iets moet worden ondernomen. Het is precies in die regio's dat de investeringen in schone technologie het meest rendabel zullen zijn wegens de technologische achterstand ten opzichte van het Westen. Een ecu die wordt besteed in die landen, is veel doeltreffender dan een ecu die in de Gemeenschap wordt uitgegeven.

7. De in hoge mate wenselijke neutraliteit is bedrog

De fiscale neutraliteit die ervoor moet zorgen dat de totale belastingdruk op het bedrijfsleven niet toeneemt door de invoering van de CO₂-energieheffing, is wenselijk. Het is niet mogelijk de toepassing van dit beginsel in de praktijk op het niveau van de afzonderlijke ondernemingen te waarborgen.

Zelfs indien in de Europese Gemeenschap een eenvormige heffing wordt toegepast, zal er concurrentievervalsing optreden in de economische en energie-structuren en in het belastingstelsel van de verschillende Lid-Staten. De definitie van de fiscale neutraliteit is daarenboven vaag en de Commissie beschikt over geen enkel instrument aan de hand waarvan die neutraliteit kan worden afgedwongen. De manier waarop de idee van een heffing gretig werd aanvaard door de regering van verscheidene Lid-Staten, waaronder de Belgische Regering vertegenwoordigd door de Minister van Financiën, is kenschetsend voor de mentaliteit waarmee de Staten deze aangelegenheid aanpakken. Zij zouden moeten weten dat de belastingdruk in verschillende Lid-Staten reeds zeer ver uitstijgt boven die in de landen die niet tot de Gemeenschap behoren en zelfs veel zwaarder is dan die in andere O.E.S.O.-landen. Sommige landen zijn reeds vooruitgelopen op de maatregel en houden geen rekening met het beginsel van de neutraliteit.

8. Ingewikkelde inningsregeling en onrechtmatige heffing op sommige energiedragers

De inningsregeling is hopeloos ingewikkeld en zal een bureaucratisch optreden veroorzaken dat tot kosten leidt die in een aantal gevallen hoger liggen dan de baten. Om zuiver politieke redenen en om bepaalde landen van de Gemeenschap wier instemming voor de Europese Commissie fundamenteel was, niet voor het hoofd te stoten, heeft de Commissie bovendien

programma te concluderen met des ondernemingen en des sectoren basés sur la collaboration volontaire seront beaucoup plus efficaces que la technique préconisée par la directive.

c) Le niveau actuellement excessif des émissions de CO₂, par rapport aux produits nationaux bruts des pays, et le véritable gaspillage d'énergie que l'on constate dans les pays d'Europe centrale et orientale, de même que dans le Tiers Monde, indiquent que c'est prioritairement dans ces régions que l'action doit être entreprise. C'est également dans ces régions que les investissements en technologie propre seront les plus rentables en raison du retard technologique par rapport à l'Occident. Un écu dépensé dans ces pays est beaucoup plus efficace que dans la Communauté.

7. La neutralité fiscale, pourtant hautement souhaitable, est un leurre

La neutralité fiscale visant à éviter un accroissement de la charge fiscale globale pesant sur l'économie par l'introduction de la taxe énergie/CO₂ est souhaitable. Cependant, en pratique, il est impossible de garantir ce principe au niveau d'une entreprise déterminée.

Inévitablement, même avec un taux uniforme de taxe dans la C.E., des distorsions économiques apparaîtront dans les structures économiques et énergétiques et dans le système fiscal des Etats membres. Par ailleurs, la définition de la neutralité fiscale est vague et la Commission ne dispose d'aucun instrument garantissant le respect de cette neutralité. La façon dont l'idée de la taxation a été acceptée goulûment par les gouvernements de plusieurs Etats membres, dont notamment le ministre belge des Finances, est révélateur de l'état d'esprit avec lequel les Etats abordent cette matière, alors que la charge fiscale est déjà dans plusieurs Etats membres de très loin supérieure à celle qui est perçue en dehors de la Communauté, même dans d'autres pays de l'O.C.D.E. Certains pays ont déjà anticipé la mesure en ne tenant aucun compte du principe de la neutralité.

8. Complexité de la perception de la taxe et caractère abusif de cette perception sur certains vecteurs énergétiques

Les modalités de perception de la taxe sont d'une complexité insurmontable, provoquant un interventionnisme bureaucratique conduisant à un coût plus élevé par sa perception complexe que ce qu'elle peut réellement apporter comme produit dans un certain nombre de cas. Par ailleurs, pour des raisons strictement politiques et en vue de ne pas heurter certains

een specifieke belasting ingevoerd op de elektriciteit die door kerncentrales wordt voortgebracht, hoewel hierbij geen CO₂ vrijkomt en de ontwikkeling van deze energievorm na de eerste oliecrisis beschouwd werd als het ideale alternatief voor het waarborgen van de onafhankelijkheid op energiegebied en de stabiliteit van de bevoorradingskosten, met andere woorden twee zaken waaraan tijdens de periode 1973-1985 grote behoefte bestond maar die toen niet voorhanden waren.

Nog absurder is de belasting op de elektriciteit opgewekt door waterkrachtcentrales die in vergelijking met de elektriciteit uit kernenergie het bijkomend voordeel heeft dat er totaal geen afval is. Dit voordeel komt bovenop de afwezigheid van CO₂-emissies.

9. Specifieke situatie in België

Daar België en het Groothertogdom Luxemburg de enige landen in Europa zijn waar de lonen integraal geïndexeerd worden en waar de inkomsten van de Staat meer dan volledig geïndexeerd worden, zal de heffing waarvoor de Commissie pleit een automatische weerslag hebben op de bezoldigingen en, ten gevolge van de niet-indexering van de belastingschalen, ook op de inkomsten van de Staat. Het is onaanvaardbaar dat de Staat gebruik maakt van dergelijke technieken om zijn ontvangsten te verhogen en de concurrentiepositie van onze ondernemingen eens te meer ernstig in gevaar te brengen.

Hieruit vloeit voort dat België het land bij uitstek is waar de fiscale neutraliteit in absolute zin zou moeten worden toegepast. Indien een dergelijke heffing dan toch zonder compensatie wordt ingevoerd, dan moet de opbrengst ervan integraal gebruikt worden om de sociale-zekerheidsbijdragen te verminderen, precies omdat die de Belgische loonkosten in aanzienlijke mate negatief beïnvloeden.

Hieruit vloeit voort dat de «additionaliteit» van de heffing in België niet kan worden overwogen. De sociaal-economische «regressiviteit» van de heffing vormt een reden te meer om ze te verwerpen.

10. Gevaren verbonden aan de besluitvormingsprocedures

De Commissie pleit ervoor dat het Comité voor de kooldioxide/energiebelasting, bedoeld in artikel 13, zich uitsprekt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is in fiscale aangelegenheden en tot wat bepaald is in de richtlijn die steunt op artikel 130.S. dat de eenparigheid voorschrijft. Gelet op de vaagheid van de richtlijn is een dergelijke keuze onaanvaardbaar. Aangezien van de richtlijn slechts weinig voordeel mag worden verwacht en de lidstaten van de Gemeen-

pays de la Communauté dont l'accord lui paraissait fondamental, la Commission européenne a introduit une fiscalité spécifique sur l'électricité produite par les centrales nucléaires, alors que celle-ci n'est aucunement génératrice de CO₂ et que le développement de cette forme d'énergie a été considéré après le premier choc pétrolier comme le choix alternatif idéal garantissant l'indépendance énergétique et la stabilité des coûts d'approvisionnement qui avaient fait si cruellement défaut au cours de la période 1973-1985.

Plus absurde encore est la taxation de l'hydroélectricité qui présente comme avantage complémentaire par rapport à l'électricité d'origine nucléaire l'absence totale de déchets, qui vient s'ajouter à l'absence de dégagement de CO₂.

9. Particularités liées à la Belgique

La Belgique étant avec le grand-duché de Luxembourg le dernier pays d'Europe jouissant d'une indexation intégrale des salaires et plus qu'intégrale des revenus de l'Etat, la taxe préconisée par la Commission se répercutera automatiquement dans les rémunérations et, à la suite de l'application de la non-indexation des barèmes fiscaux, dans les recettes de l'Etat. Il est particulièrement inadmissible que l'Etat use de tels procédés pour augmenter ses recettes et compromettre gravement, encore un peu plus, la compétitivité de nos entreprises.

Il en découle que s'il est un pays où la neutralité fiscale devrait être appliquée absolument, c'est bien la Belgique et, si par malheur une telle taxe devait être appliquée sans contrevalet, elle devrait être intégralement affectée à réduire les cotisations de la sécurité sociale, domaine dans lequel le coût salarial belge est particulièrement vulnérable.

Il en découle que l'«additionnalité» de la taxe ne peut être envisagée en Belgique. La «regressivité» socio-économique de la taxe constitue une raison de plus de la rejeter.

10. Caractère dangereux des procédures décisionnelles

Contrairement aux règles normales relatives aux matières fiscales, la Commission préconise que le Comité de la taxe de l'article 13 recoure à la majorité qualifiée alors que la directive se fonde sur l'article 130.S. qui requiert l'unanimité. Compte tenu du caractère imprécis de la directive, un tel choix n'est pas acceptable. En outre, vu le caractère notoirement faible du bénéfice attendu de la directive et l'importance des risques économiques et sociaux courus par les pays membres de la Communauté et leur industrie,

schap en hun industrie veel economische en sociale risico's lopen, is het bovendien duidelijk dat het absoluut noodzakelijk is rekening te houden met de « vitale belangen » van de lidstaten, wat inhoudt dat voor de eenparigheid moet worden gekozen.

11. Voorgestelde alternatieven

De richtlijn moet in haar geheel verworpen worden wegens haar ondoelmatigheid en wegens de talrijke schadelijke gevolgen op sociaal en economisch gebied voor de lidstaten.

Het gaat hier niet meer om een « no-regret » beleid maar om systematische distorsies die aan het bedrijfsleven van de lidstaten worden opgedrongen.

Wenst men een eenvoudiger alternatief, waarop de bovenstaande kritiek althans ten dele niet van toepassing is, dan moet gekozen worden voor een systeem van perifere heffing met deconsolidatie in het kader van de G.A.T.T., geen invoerrechten en een vergelijkbare heffing op de produktie in de Gemeenschap, waarbij alle voorwaarden inzake neutraliteit, additionnalité en conditionaliteit in acht worden genomen. Een dergelijk systeem zal vooraf moeten worden bestudeerd en tot voorstellen van de Commissie moeten leiden die duidelijker zijn dan de huidige richtlijn alvorens wordt overgegaan tot de bespreking ervan in het Economisch en Sociaal Comité, in het Europees Parlement en in de Ministerraad.

il est évident que l'on se trouve devant la nécessité de tenir compte d'« intérêts vitaux » des Etats membres, ce qui requiert également l'unanimité.

11. Propositions alternatives

La directive doit être rejetée intégralement à la fois pour des motifs d'inefficacité et pour l'avalanche de retombées nuisibles qu'elle entraîne par ses effets économiques et sociaux dans les pays membres.

Il ne peut plus s'agir de politique de « no regret » mais bien de distorsions systématiques imposées à l'économie des pays membres.

Si l'on souhaitait une alternative plus simple qui échapperait, mais seulement en partie, aux critiques évoquées dans l'avis ci-dessus, un système correspondant à une perception périphérique avec déconsolidation au G.A.T.T., des droits d'entrée nuls et accompagné d'une perception comparable sur la production communautaire devrait être envisagé, mais toutes les conditions de neutralité, d'additionnalité et de conditionnalité devraient être requises. Cependant, un tel système devrait lui-même faire l'objet d'une étude préalable et de propositions plus précises de la Commission que la directive actuellement envisagée avant qu'il puisse être l'objet de discussions au Comité économique et social, au Parlement européen et au Conseil de Ministres.