

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING "FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT"

A D V I E S

AANGAANDE HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN TOT UITBOUW VAN EEN GEMEENSCHAPSSTRATEGIE
TER BEPERKING VAN DE CO₂-UITSTOOT EN TER VERBETERING VAN DE
ENERGIE-EFFICIENTIE

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING "FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT"

A D V I E S

AANGAANDE HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN TOT UITBOUW VAN EEN GEMEENSCHAPSSTRATEGIE
TER BEPERKING VAN DE CO₂-UITSTOOT EN TER VERBETERING VAN DE
ENERGIE-EFFICIENTIE

I N H O U D

	blz.
I. Inleiding	2
II. Situering van dit advies in een ruimere context.	3
III. Gebruik van fiscale instrumenten met het oog op stabilisatie van de CO ₂ -uitstoot in de Europese Gemeenschap in het jaar 2000 op het peil van 1990.	4
IV. De doelstellingen en de modaliteiten van een belasting tot stabilisatie van de CO ₂ -uitstoot en de besteding van haar opbrengst	
a) houding van de Europese Gemeenschap ten aanzien van mondiale onderhandelingen over een strategie ter bestrijding van het broeikas­effekt	5
b) de basis van de belasting	6
c) de omvang van de belasting en de besteding van haar opbrengst	7
d) het tijdstip en de wijze (gradueel of niet) van invoering van de belasting	8
e) belastingvrijstelling voor de energie-intensieve sectoren	8
f) de meest geschikte vorm voor een belasting waarmee de stabilisatie van de CO ₂ -uitstoot wordt beoogd	8
 Bijlage 1 :	
Commission des Communautés Européennes. Communication de la Commission au Conseil : Une stratégie communautaire pour limiter les émissions de dioxyde de carbone et pour améliorer l'efficacité énergétique. Bruxelles, le 14 octobre 1991, Doc.nr. : SEC(91)1744final.	
 Bijlage 2 :	
Tendenzen afgeleid uit de resultaten van partiële studies omtrent de macro- en micro-economische impact van belastingen hetzij alleen op de CO ₂ -emissiecapaciteit van energieprodukten, hetzij op energieprodukten in het algemeen, hetzij op beide samen.	

I. Inleiding

De gemeenschappelijke E.G.-Ministerraad van de Ministers bevoegd voor de energie en de Ministers bevoegd voor het milieu besliste op 29 oktober 1990 de CO₂-uitstoot in de Europese Gemeenschap in het jaar 2000 te stabiliseren op het peil van 1990.

Het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor "Een gemeenschapsstrategie ter beperking van de koolstofdioxide-uitstoot en ter verbetering van de energie-efficiëntie" (1), waarvan fiscale aspecten in dit advies worden behandeld, beoogt de grote lijnen uit te tekenen van een strategie om die Europese doelstelling te realiseren.

*

*

*

Dit advies werd opgesteld door de Afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" van de Hoge Raad van Financiën, onder het voorzitterschap van de H. R. MALDAGUE. De andere leden van de Afdeling zijn de Heren J. AUTENNE, G. CLEMER, A. CREMER, J.M. DELPORTE, M. PORRE, G. QUADEN, J. ROUSSEAU, F. VANISTENDAEL, V. VAN ROMPUY, J. VERSCHOOTEN en R. WATTEYNE.

Het Secretariaat werd waargenomen door de H. I. PITTEVILS, daarbij geholpen door de H. Ch. VALENDUC. Beiden zijn Adviseur van financiën bij de Studie- en Documentatiedienst.

De vergaderingen werden ook bijgewoond door Mevr. Th. MEUNIER van de Dienst van de Fiscale Coördinatie.

6 mei 1992.

1) De tekst van het voorstel is opgenomen in bijlage 1.

II. Situering van dit advies in een ruimere context.

De Afdeling "Fiscaliteit en parafiscaliteit" van de Hoge Raad van Financiën stelt vast dat zowel in eigen land als op supra-nationale schaal (O.E.S.O., E.G.) het pleidooi om fiscale instrumenten aan te wenden ten voordele van het leefmilieu gestadig in intensiteit toeneemt. Derhalve acht de Afdeling het haar taak omtrent dit onderwerp een advies uit te brengen.

De materie die de Afdeling in dat kader dient te behandelen is bijzonder ruim en omvat zowel een bespreking van de diverse doelstellingen welke met fiscale initiatieven op dit stuk kunnen worden beoogd, als het afwegen van de opportunititeit van fiscale maatregelen tegen het gebruik van andere milieubeleidsinstrumenten, het zoeken naar de meest wenselijke vorm voor fiscale maatregelen, het bepalen van de optimale omvang van milieubelastingen en het bepalen van de meest aangewezen aanwending van hun opbrengst, het onderzoeken van hun macro- en micro-economische weerslag en het onderzoeken van hun afwentelingsmogelijkheden. Bovendien vergt die behandeling tevens aandacht voor de bevoegdheidsverdeling ter zake, zowel op institutioneel als op wetenschappelijk vlak en dat zowel inzake fiscaliteit als inzake het leefmilieu.

De Afdeling heeft de bespreking van bovengenoemde thema's aangevangen en vandaag kan reeds worden gesteld dat zij het zeker niet wenselijk acht dat voor alle milieuproblemen naar "fiscale oplossingen" wordt gezocht. Anderzijds wil de Afdeling het gebruik van fiscale instrumenten binnen het kader van een ruimer instrumentarium, waarvan ook vormende en reglementerende instrumenten deel uitmaken, zeker niet uitsluiten. In dat verband stelt de Afdeling dat maatregelen met grensoverschrijdende gevolgen in elk geval een Europees gecoördineerd optreden vergen en dat op het stuk van fiscale maatregelen Europees vastgelegde minimumtarieven de minimale regel moeten zijn.

De Afdeling zet de behandeling van bovenvermelde thema's verder en het resultaat van die werkzaamheden zal in een later stadium in een advies aan de Heer Minister van Financiën worden opgenomen.

In onderhavig advies beperkt de Afdeling zich tot de behandeling van de concrete voorstellen tot invoering van een energie/CO₂-belasting, zoals die voorstellen door de Europese Commissie zijn geformuleerd in haar document SEC(91)1744final van 14 oktober 1991 (2).

2) Zie bijlage 1.

III. Gebruik van fiscale instrumenten met het oog op stabilisatie van de CO₂-uitstoot in de Europese Gemeenschap in het jaar 2000 op het peil van 1990.

De Afdeling stelt vast dat op internationale schaal de overtuiging groeit dat, naast het verder gebruik van informerende, vormende, normerende en reglementerende instrumenten ter uitvoering van het milieubeleid en naast de directe uitgaven (subsidies en investeringen) welke de overheid zich ten behoeve van het milieu getroost, ook de gebruiksmogelijkheden van instrumenten die zich bedienen van het marktmechanisme, t.t.z. instrumenten die via een prijsprikkel het volume van vraag en aanbod willen beïnvloeden, dienen te worden onderzocht. Sommige landen zijn trouwens reeds tot het gebruik van dergelijke instrumenten overgegaan. In eigen land zijn het tot nu toe in hoofdzaak de gewestelijke overheden die op deze soort instrumenten beroep doen.

De voorstellen van de Europese Commissie om een strategie tot stabilisatie van de CO₂-uitstoot uit te bouwen rond drie pijlers : niet-fiscale maatregelen, fiscale maatregelen en aanvullende nationale maatregelen, kaderen in diezelfde evolutie. De Europese Commissie verwacht, zoals uit bijlage 6 aan haar voorstellen blijkt, dat de door haar voorgestelde maatregelen van niet-fiscale aard slechts voor ongeveer 60% tot de realisatie van het gestelde stabilisatie-objectief zullen kunnen bijdragen en zij stelt dan ook voor het instrumentarium van de voorgestelde strategie aan te vullen met fiscale maatregelen.

De Afdeling is van mening dat, aangezien belastingen de mogelijkheid bieden de externe milieukost te internaliseren en het "vervuiler betaalt"-principe ten uitvoer te leggen, het gebruik ervan ten voordele van het leefmilieu in beginsel niet mag worden uitgesloten.

De Afdeling meent evenwel dat aangezien aan het gebruik van belastingen ten voordele van het leefmilieu zeer uiteenlopende belangrijke maatschappelijke gevolgen zijn verbonden, de daadwerkelijke invoering ervan moet kunnen gepaard gaan met de invoering van een geheel van maatregelen die verband houden met de besteding van die belastingopbrengst en die tot doel hebben de toepassing van de belastingmaatregel economisch en sociaal aanvaardbaar te maken.

IV. De doelstellingen en de modaliteiten van een belasting tot stabilisatie van de CO₂-uitstoot en de besteding van haar opbrengst.

In dit punt wordt gezocht naar een antwoord op volgende vragen (3) :

- 1) Welke positie moet de Europese Gemeenschap innemen ten aanzien van mondiale onderhandelingen over een strategie ter bestrijding van het broeikas effect (punt a)?
 - 2) De doelstellingen van een belasting in dit kader is het stabiliseren van de CO₂-uitstoot. Daarvan uitgaande :
 - wat moet de basis zijn waarover die belasting wordt geheven (punt b)?
 - moet die belasting een regulerend of een financieringsobjectief hebben en wat moet er gebeuren met de opbrengst van die belasting (punt c)?
 - 3) Wanneer en op welke wijze moet een dergelijke belasting worden ingevoerd (punt d)?
 - 4) Moet er voorzien worden in mogelijkheden tot belastingvrijstelling voor energie-intensieve sectoren (punt e)?
 - 5) Welk is de meest geschikte belastingvorm voor een dergelijke belasting (punt f)?
- a) houding van de Europese Gemeenschap ten aanzien van mondiale onderhandelingen over een strategie ter bestrijding van het broeikas effect.

De Afdeling is er zich terdege van bewust dat de invoering van een belasting tot stabilisatie van de CO₂-uitstoot in het jaar 2000 op het peil van 1990, via een daling van het energieverbruik, ook voor het lokale (bv. kwaliteit van de omgevingslucht) en regionale milieu (bv. zure regen) voordelen zou bieden. Niettegenstaande dat is zij van mening dat, aangezien het broeikas effect een mondiaal probleem is, naar een internationaal akkoord omtrent de te volgen strategie dient te worden gestreefd en dit zowel omwille van de efficiëntie van die strategie (4) als omwille van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

De Afdeling acht het belangrijk dat in een eerste stadium op E.G.-niveau :

- een akkoord wordt bereikt over het algemeen kader van een strategie waarvan het gebruik op wereldschaal kan worden verdedigd (een no-regrets-policy (5) bestaande uit fiscale en niet fiscale maatregelen, Europees geharmoniseerde of gecoördineerde maatregelen en aanvullende nationale maatregelen);

-
- 3) Vragen omtrent het inkomensherverdelend effect van een belasting tot stabilisatie van de CO₂-uitstoot zijn in dit punt niet opgenomen. Dit aspect is evenwel wel behandeld in de bijlage 2 aan dit advies
 - 4) De EG-lidstaten alleen zijn verantwoordelijk voor 13% van de globale CO₂-uitstoot, de V.S. zijn verantwoordelijk voor 23%, het Oostblok voor 25%, Japan voor 5%, de andere O.E.S.O.-lidstaten voor 4% en de rest van de wereld voor 30%.
 - 5) Onder "no-regrets-policy" wordt verstaan: het geheel van maatregelen die naast de realisatie van hun essentiële doelstelling ook nog voordelen op andere vlakken bieden, bv. maatregelen ter bevordering van het rationeel energieverbruik leiden tot minder vervuiling, maar tegelijk ook tot energiebesparing, lagere energiekosten en verbetering van het saldo van de betalingsbalans van de energie-invoerende landen.

- men akkoord is om de eigen strategie aan te passen aan het resultaat van onderhandelingen op wereldschaal.

Het is pas nadien dat, rekening houdend met de resultaten van de onderhandelingen op wereldschaal, de concrete modaliteiten voor toepassing van de strategie binnen de Europese Gemeenschap nader zullen worden uitgewerkt.

b) de basis van de belasting

◆ De Afdeling stelt dat men voor de bepaling van de basis van de belasting in beginsel alleen dient uit te gaan van haar fundamentele doelstelling, met name de stabilisatie van de CO₂-uitstoot in het jaar 2000 op het peil van 1990. Vandaar dat zij de mening is toegedaan dat de mate waarin het verbruik van een brandstof aanleiding geeft tot CO₂-uitstoot (per eenheid energie) de basis moet zijn waarover de belasting wordt geheven.

◆ De Afdeling is er zich evenwel van bewust dat de uiteenlopende structuur van de energievoorziening in de verschillende landen tot gevolg heeft dat, met het oog op het bereiken van een internationaal akkoord ter zake het vereist kan zijn de basis van de belasting uit te breiden tot wat in het compromisvoorstel van de Europese Commissie is voorzien, met name tot een gemengde energie/CO₂-belasting. Enerzijds zou dergelijke belasting het voordeel bieden meer aan te sturen op een rationeel energieverbruik en te zorgen voor een evenwichtiger spreiding van de belasting over de diverse energieproducten. (Daarbij kan via een vrijstelling voor zonne-, wind- en hydro-energie het gebruik van de hernieuwbare energiebronnen worden gestimuleerd). Anderzijds wijkt zulk een belasting af van de fundamentele doelstelling tot vermindering van de CO₂-uitstoot, zodat het vooralsnog realiseren van die fundamentele doelstelling een hogere belasting zou vergen wat dan weer grotere welvaartsverliezen tot gevolg zou hebben.

◆ De Afdeling is van mening dat indien zelfs de uitbreiding van de basis van de belasting niet leidt tot een internationaal akkoord, het voorzorgsprincipe er in elk geval de Europese Gemeenschap moet toe aanzetten een gemeenschappelijke strategie te ontwikkelen. Die strategie dient zich dan, rekening houdend met de nog steeds bestaande wetenschappelijke onzekerheid omtrent de invloed van de CO₂-uitstoot op de klimaatsverandering en rekening houdend met het beperkte aandeel van Europa in de totale CO₂-uitstoot, niet meer in eerste instantie te richten naar de doelstelling tot stabilisatie van de CO₂-uitstoot, maar dient gebaseerd te zijn op een "no-regrets-policy" waarin aansturen op een meer rationeel energieverbruik een belangrijke plaats inneemt.

◆ Indien de Europese Gemeenschap beslist alleen op te treden dan moet het gebruik, in het kader van een no-regrets-policy, van een CO₂-belasting of een energie/CO₂-belasting onvermijdelijk gepaard gaan met :

- een compenserende invoerbelasting aan de buitengrenzen van de Gemeenschap op produkten komende uit landen waar een gelijkaardige belasting niet is ingevoerd;
- het op Europees niveau neutraliseren van het concurrentievoordeel dat voor de niet-Europese exporteurs naar de wereldmarkt ontstaat uit de invoering van de Europese belasting.

c) De omvang van de belasting en de besteding van haar opbrengst

In haar voorstellen wil de Europese Commissie de beoogde stabilisatiedoelstelling onder meer realiseren 'via een regulerende, gedragsbeïnvloedende belasting waarvan de opbrengst zodanig moet worden aangewend dat er neutraliteit is op het stuk van de fiscale ontvangsten.

De Afdeling geeft de voorkeur aan het gebruik van een regulerende belasting waarvan de omvang zodanig is dat er het gewenste gedragsbeïnvloedende effect van uitgaat en waarbij rekening wordt gehouden met de reeds bestaande belastingen op energieprodukten. Zij wijst er echter meteen op dat, mede omwille van het gebrek aan volwaardige substitutiegoederen, de prijsgevoeligheid van energieprodukten vrij laag is en het beïnvloeden van het gedrag dus een hoge belasting zal vergen. Zij wijst er tevens op dat de doelstelling van de voorstellen van de Europese Commissie niet bestaat in het uitschakelen maar in het stabiliseren van de CO₂-uitstoot, zodat de belasting in elk geval een opbrengst zal opleveren. Een opbrengst die doorheen de tijd eventueel wel kan afnemen maar die, gezien het bij aanvang ontbreken van substitutieprodukten, alleszins gedurende een tijd aanzienlijk zal zijn.

Aangaande de wijze van besteding van de opbrengst van de belasting stelt de Afdeling dat, conform het subsidiariteitsbeginsel, zoals het recent nog is bevestigd in het Verdrag van Maastricht, zij zich niet kan aansluiten bij het voorstel van de Europese Commissie om het principe van de fiscale neutraliteit op het stuk van de ontvangsten op Europees vlak te regelen. De Afdeling is van mening dat de beslissingsbevoegdheid ter zake volledig en alleen moet liggen bij de lidstaten. De overheid die de belasting int moet zich op hetzelfde niveau situeren als deze die beslist over de wijze waarop haar opbrengst wordt aangewend.

Inzake de aanwending van de belastingopbrengst dienen zich volgende keuzemogelijkheden aan :

- ofwel wordt de opbrengst van de belasting niet voorbestemd voor een bepaalde doelstelling maar opgenomen in de algemene middelen;
- ofwel wordt de opbrengst van de belasting aangewend ter aanmoediging van :
 - alle milieuvriendelijke investeringen (in ruime zin) van gezinnen en bedrijven;
 - alleen maar die gezins- en bedrijfsinvesteringen die bijdragen tot de realisatie van dezelfde doelstelling als deze welke met de invoering van de belasting wordt beoogd. Op die wijze zou in dit geval de strategie ter bestrijding van de CO₂-uitstoot worden geïntensiveerd.

In die laatste twee gevallen is het aangewezen rekening te houden met de tussen de diverse autoriteiten ter zake bestaande bevoegdheidsverdeling.

De aanwending van de opbrengst van deze belasting ter financiering van investeringen die bijdragen tot de milieusanering laat bovendien toe deze nieuwe prioriteit te realiseren zonder het tegemoetkomen aan de budgettaire eisen die gesteld worden voor de toetreding tot de EMU te bemoeilijken (6).

In elk geval mag niet uit het oog worden verloren dat neutraliteit op het stuk van fiscale ontvangsten ten dele ook wordt gerealiseerd doordat de als

6) In bijlage 2 zijn de tendenzen die kunnen worden afgeleid uit de resultaten van een aantal partiële studies betreffende de macro- en micro-economische impact van dit type van belastingen, rekening houdend met diverse toepassingsmogelijkheden van de opbrengst ervan, opgenomen.

bedrijfslast aftrekbare belasting de opbrengst van andere belastingen zal verminderen.

d) het tijdstip en de wijze (gradueel of niet) van invoering van de belasting.

Alle leden zijn het er over eens dat het tijdstip en de wijze (gradueel of niet) van invoering van de belasting zodanig dienen bepaald dat zo snel mogelijk een duidelijk signaal omtrent de bedoeling (gedragwijziging) en het te bereiken doel (stabilisatie van de CO₂-emissie) aan de burgers en het bedrijfsleven wordt gegeven.

De Afdeling pleit daarom voor een snelle invoering van een beperkte doch significante belasting, waarbij via de modaliteiten evenwel onmiddellijk duidelijk wordt gemaakt dat de belasting na verloop van enkele jaren drastisch zal worden verhoogd indien haar initiële invoering intussen niet heeft geleid tot de gewenste gedragwijziging. Dat de belasting van bij haar initiële invoering toch significant moet zijn kan worden verantwoord door het feit dat enerzijds de termijn tot het jaar 2000 niet zo bijzonder lang is en anderzijds zelfs bij een snelle beslissing tot invoering rekening dient gehouden met het feit dat enige tijd nodig is voor de concrete invoering van de belasting.

Door op deze wijze te werk te gaan zou enerzijds het aankondigingseffect van de belasting toch kunnen spelen en wordt aan burgers en bedrijfsleven de tijd geboden om, via gedragwijzigingen, het bewijs te leveren dat de belasting of haar verhoging niet langer noodzakelijk is.

e) belastingvrijstelling voor energie-intensieve sectoren

De Afdeling is van mening dat dergelijke vrijstelling de belasting zou ontdoen van haar regulerend karakter (7) en tot gevolg zou hebben dat om de gestelde stabilisatiedoelstelling vooralsnog te bereiken van andere onderworpenen onmogelijk realiseerbare inspanningen zouden dienen gevraagd te worden. Eventuele concurrentienadelen die energie-intensieve bedrijfssectoren zouden ondervinden van hun onderworpenheid aan de belasting moeten bij voorkeur worden gecompenseerd door het verlenen van steun aan milieu-investeringen die bijdragen tot de realisatie van de stabilisatiedoelstelling en zodoende tegelijk aan de betrokken sectoren een "first mover advantage" kunnen bezorgen. Indien zulks noodzakelijk blijkt, moeten die maatregelen kunnen aangevuld worden met invoerheffingen op produkten komende uit landen waar geen gelijkaardige maatregelen werden getroffen en met uitvoerrestituties om het concurrentienadeel voor de Europese exporteurs naar de wereldmarkt te compenseren.

f) De meest geschikte vorm voor een belasting waarmee de stabilisatie van de CO₂-uitstoot wordt beoogd.

De Afdeling is de mening toegedaan dat, ten einde de administratieve kost en de toepassingsmoeilijkheden van een belasting, die ter vermindering van de CO₂-uitstoot zou worden ingevoerd, zo beperkt mogelijk te houden, het aangewezen is zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande belastingen en de bestaande administratieve diensten.

Aangezien er tussen de prijs van de energieprodukten die voor een dergelijke belasting in aanmerking komen en de hoeveelheid CO₂-uitstoot tot dewelke het gebruik van die energieprodukten aanleiding geeft geen verband

7) In België zijn de staal- en chemische industrie, samen met de glas-, cement- en kalksector verantwoordelijk voor 68,8% van de industriële en voor 30% van de totale CO₂-uitstoot.

bestaat, kan geen gebruik worden gemaakt van een belasting die wordt geheven op de prijs van die produkten. Een belasting die beoogt de externe kost van de milieuvervuiling door het verbruik van energieprodukten te internaliseren kan enkel worden geheven onder vorm van een belasting per fysieke eenheid produkt. Het gebruik van accijnzen is aangewezen, aangezien het accijnstarief per eenheid energieprodukt kan worden afgestemd op de CO₂-emissiecapaciteit, van die eenheid. Op die manier kan op een relatief eenvoudige manier worden aangestuurd op substitutie van meer-vervuilende door minder-vervuilende brandstoffen.

Voor die energieprodukten die nu reeds aan accijnzen zijn onderworpen zullen de administratieve kosten en de toepassingsmoeilijkheden van een aldus opgezette belasting tot een minimum beperkt blijven. Maar ook voor die energieprodukten die tot op heden niet aan accijnzen waren onderworpen en waarvan het gebruik CO₂-uitstoot veroorzaakt is het gebruik van een accijnsbelasting om bovenvermelde redenen het meest aangewezen. Het concurrentienadeel dat door het gebruik van accijnzen wordt veroorzaakt voor de Europese exporteurs naar de wereldmarkt dient door op Europees niveau te ontwikkelen compenserende maatregelen te worden ongedaan gemaakt.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

SEC 91/1744 final

Bruxelles, le 14 octobre 1991

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Une stratégie communautaire
pour limiter les émissions de dioxyde de carbone
et pour améliorer l'efficacité énergétique

Communication de la Commission au Conseil

Une stratégie communautaire pour limiter les émissions de dioxyde de carbone et pour améliorer l'efficacité énergétique

1. UN DEFI GLOBAL

1. En 1990, un important rapport, établi par le Comité Intergouvernemental sur le changement climatique (IPCC), présentait une évaluation cohérente sur la nature et les conséquences du réchauffement climatique global. Ce rapport représentait pour la première fois un consensus scientifique sur les impacts possibles et les risques de l'effet de serre. Quelques actions immédiates, prenant en considération les longues périodes d'adaptation du système climatique, sont recommandées. A cet égard, la décision de stabiliser les émissions de CO₂ est une première étape importante.
2. Les émissions de CO₂ ont été identifiées comme l'agent principal qui contribue à l'effet de serre (voir annexe 1). Elles proviennent essentiellement de la combustion des combustibles fossiles. Non seulement les solutions techniques pour la suppression du CO₂ ne sont pas économiques, mais encore elles sont loin d'être suffisamment développées. Par conséquent, aucune autre solution réalisable n'existe à court et moyen terme si ce n'est de réduire l'utilisation des combustibles fossiles. Cette réduction peut être réalisée en améliorant l'efficacité énergétique et en procédant à une substitution par des sources d'énergie émettant moins ou pas de CO₂.
3. Le problème de l'effet de serre est, par sa nature même, global. Le système climatique dans son ensemble est influencé par les émissions de CO₂, indépendamment de leur origine géographique; leur impact est aussi de nature globale, encore que les conséquences économiques et sociales puissent différer en fonction des conditions géographiques. Le monde industrialisé a été et est à l'heure actuelle le principal responsable des émissions de CO₂, alors que les pays en développement connaîtront certainement l'augmentation la plus rapide dans les années à venir. C'est pourquoi il est d'une importance primordiale d'arriver à une solution globale et d'obtenir que tous les pays de la planète, développés ou en développement, soient prêts à y participer.
4. Avec l'achèvement du Marché Intérieur, la Communauté européenne va devenir la plus importante puissance économique et commerciale au monde, et elle jouira d'une grande influence et autorité morale, économique et politique. Dès lors, il incombe à la Communauté, vis à vis des générations présentes et futures, de faire le premier pas en

prenant les devants et en montrant l'exemple aux pays industrialisés comme aux pays en développement d'une protection efficace de l'environnement et d'une gestion viable des ressources naturelles. Cette responsabilité est désormais reconnue et un engagement politique a été pris dans ce sens lors de la déclaration 'The Environmental Imperative' adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernements de la Communauté à Dublin en Juin 1990. La volonté de la Communauté d'assumer ses responsabilités constitue une importante occasion de combler une lacune dans le domaine de la politique étrangère au niveau mondial, et de jouer un rôle de catalyseur en vue de l'adoption d'une convention mondiale sur le climat lors de la Conférence des Nations Unies au Brésil en 1992.

5. L'article 130R du Traité, tel qu'il a été amendé par l'Acte Unique de 1986, invite la Communauté à "assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles", prévoit que "l'action de la Communauté est fondée sur les principes ... de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur" et que "la Communauté tiendra compte des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action." Cet article du Traité est dans la même ligne que la théorie économique qui soutient que l'internalisation des coûts externes, tels que les dommages à l'environnement causés par l'utilisation de l'énergie, contribue à améliorer l'efficacité de l'économie dans son ensemble.
6. Le Conseil conjoint Energie/Environnement du 29.10.90 a déjà pris la décision de stabiliser les émissions de CO₂ en l'an 2000 aux niveaux de 1990. Le but de la présente communication est de tracer les grandes lignes d'une stratégie globale permettant de respecter cet engagement dans l'esprit des orientations prises par le Conseil conjoint Energie/Environnement, et d'inviter le Conseil à considérer s'il convient à présent de développer cette stratégie et, le cas échéant, de la traduire dans des propositions spécifiques. Cette stratégie repose sur une intensification des mesures non fiscales, sur un volet fiscal comprenant une éventuelle taxe destinée à encourager les économies d'énergie et à réduire les sources d'énergie polluantes sans avoir pour effet d'augmenter la charge fiscale totale, et sur des mesures nationales complémentaires. Si le Conseil souhaite progresser dans les directions précitées, on pourra indiquer aux principaux partenaires de la Communauté sur le plan international que celle-ci est disposée à réduire par ces moyens la pollution due au CO₂, et on pourra les inviter à dire s'ils sont disposés, eux aussi, à agir dans le même sens. Il est évident que l'adoption d'une stratégie clairement définie permettrait à la Communauté d'augmenter sa crédibilité dans les négociations internationales qui se poursuivent actuellement et garantit la cohésion du Marché Intérieur.

II. LE PROBLEME

7. La Communauté contribue, avec une moyenne de 2.2 tonnes de carbone par habitant, à hauteur de 13% aux émissions totales de CO₂, contre 23% pour les USA, 5% pour le Japon et 25% pour l'Europe de l'Est (y compris l'URSS). Quatre secteurs sont principalement responsables de ces émissions: la production d'énergie (31%), les transports (26%), l'industrie (20%) et le résidentiel/services (20%) (voir annexes 2 - 4). Les émissions s'étaient presque stabilisées durant les 15 années qui ont suivi 1970. Pendant la période 1986-1990, cependant, cette tendance positive s'est renversée et les émissions ont augmenté de 4%. Les effets positifs liés à l'amélioration constante de l'efficacité

énergétique ainsi qu'à la substitution par des sources d'énergie émettant moins de CO₂ ont pratiquement été réduits à néant par la chute brutale des prix de l'énergie et le ralentissement des investissements dans le domaine du nucléaire. Pour la période 1990-2000, les émissions de CO₂ devraient augmenter de 11% (voir annexe 5).

III. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

8. Les émissions de CO₂ sont liées à des utilisations très différentes de l'énergie fossile par des millions de consommateurs, dont les entreprises. L'utilisation efficace n'est pas la règle pour diverses raisons comme l'absence d'information, l'inertie des comportements, le peu d'empressement à faire des investissements, même quand ils sont amortis sur plus de 3 à 5 ans, des incitations par des prix dissuasifs, le manque de capital, l'intérêt à court terme des fournisseurs d'énergie, l'absence de solutions de rechange, l'incertitude des prix de l'énergie. Par conséquent, une politique efficace et fructueuse devra comprendre un jeu de mesures qui se renforcent mutuellement et de nature réglementaire, volontaire et fiscale. Qui plus est, conformément au principe de subsidiarité, cet ensemble de mesures devra comporter, d'une part, des mesures requérant un certain degré de coordination entre les Etats membres, et de l'autre des mesures susceptibles d'être mises en oeuvre de façon plus efficace aux niveaux national, régional ou local.
9. Une première étape dans la lutte contre les émissions de CO₂ doit envisager des mesures qui entraînent les coûts économiques les plus faibles et qui procurent dans le même temps des bénéfices dans d'autres domaines. Dans cet esprit, une attention primordiale doit être accordée à une exploitation des possibilités techniques les plus efficaces au regard des coûts pour améliorer l'efficacité énergétique dans la Communauté. De telles possibilités semblent exister dans tous les secteurs et pour toutes les sources d'énergie. Mise à part la réduction des émissions de CO₂, un ambitieux programme visant à améliorer l'efficacité énergétique augmentera la sécurité, optimisera les systèmes de transport, limitera les émissions autres que le CO₂ et pourra renforcer la compétitivité industrielle. Un tel programme assurera la relance des différents programmes de conservation de l'énergie qui se sont considérablement ralentis depuis la baisse des prix de l'énergie en 1986.
10. L'option de substitution des combustibles a aussi un rôle à jouer dans la stabilisation des émissions en l'an 2000, mais, pour des raisons tant techniques et politiques qu'économiques, elle pourrait ne pas y contribuer de façon significative. Pour le secteur des transports, il est clair qu'il n'existe aucune possibilité de substitution de combustible à l'horizon envisagé. Pour la production d'énergie, la marge de manoeuvre est plus importante. Les tendances économiques et politiques actuelles sont telles que l'on peut s'attendre à la substitution des combustibles solides par le gaz. La réorientation motivée de l'approvisionnement en énergie, en vue d'une réduction des émissions de CO₂, favoriserait une contribution bien plus substantielle du gaz naturel, aux dépens du charbon et, sans doute, du pétrole. Cette réorientation, qui pourrait affecter la situation actuelle de sécurité énergétique et les prix modérés de l'énergie, dépend tout autant du rythme de tels développements que de la situation géopolitique. Compte-tenu des réserves en gaz naturel connues de l'Europe et des régions voisines, on pourrait envisager une augmentation importante des importations de gaz par la Communauté, en particulier dans le cadre de

la Charte européenne de l'énergie. Toutefois, il n'est pas aisé de discerner si les investissements dans les infrastructures pourront être financés et réalisés bien avant l'an 2000, ni ce que seraient les effets sur les prix. L'option de la substitution des combustibles deviendra probablement une composante majeure des politiques de réduction des émissions de CO₂ après l'an 2000. Il est donc important que les orientations correctes soient données dès à présent.

11. Les sources d'énergie renouvelables seront amenées à jouer un rôle important dans tous les secteurs de l'économie. Elles pourraient représenter 5% de la consommation totale d'énergie vers l'an 2000, et plus de 8% en 2010. Elles contribueraient ainsi très probablement de manière significative à la stabilisation des émissions de CO₂, à la condition toutefois que leur position sur le marché, tout autant que les programmes de R & D, soient renforcés. La biomasse par exemple, notamment dans le cadre de la réforme de la politique agricole et de la réaffectation de vastes superficies de terres que celle-ci aura libérées, devrait connaître un développement certain. Certaines formes d'énergies renouvelables (telles que l'énergie solaire passive) seront de plus en plus associées aux efforts d'économie d'énergie, en même temps que l'on fera de plus en plus appel à l'énergie éolienne et à l'énergie hydraulique. Cependant, les choses ne pourront évoluer de cette manière qu'à la condition que certains obstacles techniques puissent être surmontés et que la position économique de ces énergies puisse être améliorée.

IV. APPROCHE A SUIVRE : UN ENSEMBLE DE MESURES

12. La Commission se rend compte du fait que plusieurs solutions peuvent être proposées pour résoudre ce problème. En définissant la stratégie à appliquer, la Commission a tenu compte de la nécessité de fonder son approche sur des actions qui, d'une part, réduisent au minimum les coûts économiques et qui, d'autre part, augmentent au maximum les effets bénéfiques sur l'environnement tout en ayant un effet nettement positif dans les autres domaines d'action. L'ensemble des mesures proposé se fonde sur trois types de mesures:

- des mesures spécifiques incluant les programmes de RD & D, des mesures sectorielles, d'autres types de mesures réglementaires et volontaires;
- des mesures fiscales;
- des programmes nationaux complémentaires.

V. MESURES SPECIFIQUES

Programmes de RD & D

13. Dans la perspective du long terme, les programmes de recherche et développement doivent être revus et intensifiés, tandis que les programmes de diffusion des techniques (p.ex. THERMIE) doivent être élargis. La Communauté et les Etats membres devraient repreciser et renforcer leurs efforts dans le domaine des technologies de l'énergie et de la gestion des politiques relatives au CO₂. Le troisième programme cadre dans le domaine de la recherche et du développement technologique de la Communauté (1990-94) couvre déjà des activités de RD & D dans ces secteurs. En particulier, le programme spécifique dans le domaine des énergies non-nucléaires (1991-94), qui est un développement et une extension du programme JOULE, sera poursuivi dans le domaine des émissions minimum liées à la production d'énergie à partir de combustibles fossiles, incluant le développement des

technologies de réduction du dioxyde de carbone; dans le domaine des sources d'énergie renouvelables; dans celui de l'utilisation et de la conservation de l'énergie incluant l'efficacité énergétique dans les transports. Une attention particulière devra être accordée aux transferts de technologies moins polluantes et du savoir-faire dans les pays en développement.

Mesures sectorielles

14. Une série de mesures volontaires et réglementaires sera mise au point dans les quatre secteurs identifiés précédemment comme étant les principaux responsables des émissions de CO₂. La plupart de ces secteurs sont déjà couverts en partie par des propositions de la Commission, comme le programme SAVE, mais les mesures prises devront être renforcées.

- La production d'électricité

De nouvelles initiatives, importantes pour l'avenir, concernent le programme Altener sur les énergies renouvelables et une proposition sur les solutions au moindre coût. Cette dernière prévoit la création d'incitations destinées à encourager les producteurs et les distributeurs d'énergie à adopter des mesures d'économie d'énergie lorsqu'ils accroissent leurs capacités de production et à en proposer à leurs clients. L'expérience américaine a clairement montré la valeur de cet instrument pour améliorer fortement l'efficacité énergétique.

Des mesures spécifiques sont nécessaires pour encourager les utilisateurs à hâter leur reconversion à des techniques moins polluantes d'un meilleur rendement (production combinée de chaleur et d'électricité). Le secteur des centrales électriques utilisera probablement de plus en plus des sources d'énergie renouvelables et des produits de la biomasse (déchets urbains).

- L'industrie

Pour la plupart des industries, l'énergie ne représente qu'une faible part de leurs frais de production. Les possibilités d'amélioration de l'efficacité énergétique de ces industries restent cependant considérables; c'est pourquoi un large développement de l'audit énergétique est nécessaire. Bien que le potentiel d'économie d'énergie soit plus faible pour les industries grandes consommatrices d'énergie (comme par exemple la sidérurgie, la chimie, l'industrie des métaux non-ferreux, l'industrie de la pâte à papier, l'industrie du verre ou encore celle du ciment), des réductions sensibles peuvent être obtenues grâce à des accords de branches sur une base volontaire ou par d'autres moyens. De ce point de vue, l'important potentiel qui existe au niveau de la production combinée d'énergie et de chaleur doit être soigneusement exploité. Enfin, dans ce secteur comme dans d'autres, le financement des investissements destinés à améliorer les économies d'énergie pourra être assuré par des tiers, lorsque le besoin s'en fera sentir.

- Les transports

Actuellement, 25% des émissions de CO₂ dans la Communauté proviennent des transports. Or, cette part devrait selon toute vraisemblance encore croître à l'avenir, notamment en raison de l'augmentation attendue du trafic routier. Etant donné que le trafic routier entraîne encore

d'autres coûts extérieurs (émissions acides, encombrements, etc.), des mesures structurelles sont nécessaires, de manière urgente, au niveau de la Communauté et dans les États membres pour encourager l'adoption d'une approche plus rationnelle et plus écologique à l'égard des transports et de la mobilité. Toute une gamme de mesures seront requises pour réduire, ou du moins contenir, les coûts externes. Ces mesures s'étendront sur les trois grands domaines suivants:

- L'utilisation des meilleures techniques disponibles pour réduire les émissions de gaz d'échappement et augmenter le rendement énergétique des carburants.
- L'application de mesures dans le domaine des transports visant à accroître l'efficacité dans chaque secteur des transports et à promouvoir systématiquement les modes de transports les plus respectueux de l'environnement. Ces mesures devraient aboutir à un glissement du trafic routier vers le rail, la batellerie et les transports combinés, et provoquer un certain regain des transports publics au détriment de la voiture particulière.
- Modification du comportement des usagers. L'utilisation plus réduite de la voiture particulière devra être encouragée par des actions d'information et par des campagnes d'éducation et de sensibilisation. Il faudra veiller à introduire des limitations de vitesse plus sévères et à les faire plus strictement respecter.

Les changements structurels qui sont nécessaires dans le secteur des transports représentent de manière évidente un défi majeure pour la Communauté. Aussi, la Commission présentera avant la fin de cette année une communication sur les transports et l'environnement.

- Les ménages et les services

Des mesures réglementaires devront être prises pour rendre plus sévères les normes et valeurs limites relatives aux appareils électriques (réfrigérateurs, congélateurs, chaudières,...) à l'éclairage, à l'isolation des bâtiments, en particulier les bâtiments existants, et pour améliorer l'information (par exemple : étiquetage). Le processus institutionnel pour l'adoption de telles normes est long et pesant. Par ailleurs, le taux de pénétration sur le marché des nouveaux appareils, pourtant plus efficaces sur le plan énergétique, est d'autant plus faible que les biens durables ont une grande durée de vie.

Autres mesures réglementaires et volontaires

15. En plus des quatre secteurs déjà mentionnés, éléments d'une politique globale du CO₂, d'autres mesures devront être envisagées. A cet égard, le recyclage des déchets, le reboisement ou l'amélioration des conditions de vie dans les centres urbains constituent de bons exemples des actions susceptibles de favoriser cette stratégie. Certaines mesures de cette nature ont déjà été amorcées au niveau communautaire et devront être renforcées à l'avenir.

16. Quelqu'il en soit, il est clair, malgré une introduction plus rapide et une couverture plus étendue de toutes ces mesures réglementaires et volontaires, qu'elles risquent d'être insuffisantes pour atteindre l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂. Il ressort des

analyses menées par la Commission, que ces mesures, ajoutées aux progrès techniques qui seraient de toute façon intervenus avec le remplacement du capital et les développements du marché, permettront seulement d'atteindre environ la moitié de l'objectif fixé (voir annexe 6). C'est pourquoi une série de mesures supplémentaires est nécessaire, afin de créer des incitations destinées à accélérer l'introduction d'équipements nouveaux, ayant une efficacité énergétique plus grande.

VI. DES MESURES FISCALES

17. Des mesures fiscales ont été préconisées, par le Conseil, le Parlement européen, le Comité Economique et Social, aussi bien que par les organismes internationaux tels que l'OCDE ainsi que par les universités, comme un outil utile pour faire face d'une manière rentable au problème du CO₂. Au yeux de la Commission, compte tenu des caractéristiques des émissions de dioxyde de carbone (caractère global sans effets négatifs directs sur la santé), l'utilisation d'instruments reposant sur les mécanismes de marché en vue d'inciter l'ensemble des agents à réduire leurs émissions sera plus efficace sur le plan des coûts que le recours aux seuls instruments réglementaires. Les réglementations sont en effet souvent économiquement inefficaces, parce qu'elles ne tiennent pas compte du coût marginal dû au respect de certaines normes et qu'elles ne constituent pas une incitation économique permanente au développement et à l'utilisation de techniques permettant d'aller au-delà des normes adoptées. Ces instruments ont en outre l'avantage de permettre l'internalisation des coûts externes et sont conformes au principe du pollueur-payeur.

Les Initiatives fiscales existantes

18. Parmi les propositions existantes dans le domaine fiscal, certaines sont susceptibles de constituer une part importante de la stratégie, à condition d'être renforcées. Tel est notamment le cas de celles qui visent à intégrer les coûts environnementaux dans la taxe de circulation des camions¹⁾, ou à recourir davantage aux taxes différentielles. Cette approche doit être étendue aux voitures particulières. A la lumière des enseignements tirés de l'expérience des incitations fiscales en faveur de l'essence sans plomb et des voitures équipées de pots catalytiques à triple action, la Commission a décidé d'adopter un nouveau type de législation assurant une utilisation coordonnée des incitations fiscales par les Etats membres dans le cadre du marché intérieur. Ce modèle est particulièrement adapté pour les Etats membres lorsqu'ils désirent accélérer l'application de normes plus sévères pour des équipements à efficacité énergétique plus grande au sein de la Communauté.

Une nouvelle initiative fiscale

19. Les propositions décrites ci-dessus ne suffisent pas pour atteindre l'objectif économique indiqué au paragraphe 17. C'est pour cette raison que la Commission est arrivée à la conclusion qu'il est nécessaire d'envisager la possibilité d'une taxe plus spécifique, additionnelle aux autres mesures, si l'on veut arriver à stabiliser les émissions au niveau fixé, ce d'une manière efficace et efficace sur le plan des coûts. En fait, il semble difficile de motiver les agents économiques en vue de les inciter à utiliser l'énergie d'une manière plus efficace lorsque les prix de l'énergie sont trop bas. En outre, certaines

1) COM(90) 540 du 8.2.1990

sources d'énergie, notamment certaines sources renouvelables, qui sont propices à la poursuite de l'objectif de la stabilisation et à la préservation de l'environnement d'une façon globale, ne pourront pas se développer suffisamment si leur position sur le marché n'est pas améliorée par l'internalisation de leur valeur environnementale relative dans leur prix. L'introduction d'une nouvelle taxe spécifique est considérée comme étant le meilleur moyen pour peser à long terme sur les prix et pour provoquer un changement de comportement des 340 millions de consommateurs d'énergie. Cette taxe aurait également pour effet d'appuyer les autres mesures proposées et d'en renforcer les effets. Une initiative communautaire permettrait d'éviter la prolifération d'actions séparées au niveau des Etats membres qui pourraient entraîner des distorsions de concurrence et le démembrement du marché intérieur. Elle attribuerait une valeur aux ressources naturelles, qui sont illimitées et qui doivent être préservées pour les générations à venir.

20. Un des aspects clés de la nouvelle taxe sera sa neutralité sur le plan des recettes. Autrement dit, l'introduction de la nouvelle taxe ne doit pas se traduire par une augmentation de la charge fiscale dans son ensemble. La nouvelle taxe devra être compensée par des incitations fiscales et des réductions d'impôts au bénéfice des sociétés et des particuliers. Aux yeux de la Commission ceci ne devrait pas entraîner un accroissement de la pression fiscale, mais une modification du système fiscal par la voie d'une réforme progressive visant à lui donner une dimension environnementale. De plus, une grande attention sera nécessaire lors de la mise en oeuvre de telles incitations, à fin d'éviter toute introduction de distorsions sur le plan de la concurrence.
21. La nouvelle taxe doit être conçue avec le plus grand soin si l'on veut réduire ses effets négatifs sur la compétitivité des industries de la Communauté et sur l'économie en général, tout en renforçant au maximum ses effets sur la réduction des émissions de CO₂ et tenir compte des avantages dans d'autres domaines. En particulier, il faudra veiller à ce que la sécurité des approvisionnements en énergie ne soit pas perturbée et à ce que l'introduction de cette taxe n'entraîne pas de difficultés socio-économiques exagérées.
22. Etant donné que, selon toute probabilité, cette taxe ne sera appliquée que par la Communauté dans un premier temps, il est essentiel d'éviter une augmentation des coûts économiques dans certains secteurs industriels, en particulier ceux qui utilisent des procédés de production à haute intensité d'énergie et qui sont très dépendants des échanges extérieurs (sidérurgie, chimie, métaux non-ferreux, ciment, verre, pâte à papier et papier). Un traitement spécial doit être envisagé jusqu'à ce que les principaux concurrents de la Communauté prennent des mesures analogues. Ce traitement spécial, qui pourrait être accordé aux entreprises les plus touchées en échange d'accords de réduction des émissions de CO₂ pourrait prendre les formes suivantes:
 - exemption totale ou partielle;
 - application d'un taux zéro;
 - introduction d'incitations fiscales, réductions d'impôts ou réduction des charges pour les employeurs.

Le choix entre ces approches, qui ne s'excluent pas les unes les autres (les incitations fiscales pouvant être combinées avec une des deux premières options), demande réflexion. Au stade actuel, on est enclin à penser que l'option la plus appropriée serait l'application d'un taux zéro. L'examen de ces options doit être poursuivi en concertation avec les secteurs industriels les plus concernés.

23. Il importe également de veiller à ce que la création d'une nouvelle taxe ne se traduise pas par une imposition accrue des personnes physiques. Il faudra accorder des réductions d'impôts ou des incitations fiscales pour des mesures de protection de l'environnement ou pour des systèmes d'économies d'énergie afin de compenser les effets de la nouvelle taxe. Le choix final de la solution devra être fonction de la situation particulière de chaque Etat membre. Il faudra prévoir des moyens pour suspendre temporairement la taxe ou pour en revoir les taux en fonction de l'évolution de la situation économique et des progrès réalisés dans la poursuite de l'objectif de la stabilisation. Il est aussi nécessaire de mettre en œuvre une évaluation régulière et précise de l'efficacité de la taxe, ainsi que de l'application du principe de neutralité du revenu.
24. Deux types de taxes peuvent être envisagés: une taxe sur l'énergie qui serait appliquée de façon égale à toutes les sources d'énergie, ou une taxe CO₂ modulée en fonction du contenu en dioxyde de carbone. Une taxe sur l'énergie serait plus efficace pour favoriser l'efficacité énergétique; une taxe sur le dioxyde de carbone fournirait davantage d'incitations spécifiques pour une réduction des émissions de CO₂. Néanmoins, cette seconde option constituerait une charge élevée pour le charbon, qui est la source d'énergie offrant les plus importantes réserves. De plus, cela favoriserait l'énergie nucléaire, qui présente des avantages en terme de réduction du CO₂, mais qui soulève des problèmes d'environnement qui lui sont propres. Une taxe de 100% sur le dioxyde de carbone aurait aussi, compte-tenu de leur structure énergétique, un impact sensiblement différent sur la compétitivité industrielle des Etats membres. En dernier lieu, en raison des limitations techniques, économiques et politiques qui freinent la substitution des combustibles, seule une amélioration importante de l'efficacité énergétique sera en mesure de contribuer fortement à l'objectif de stabilisation des émissions à l'horizon 2000.
25. A la lumière de cette analyse, la Commission considère que la meilleure solution serait une taxe fondée, d'une part, sur le contenu en énergie et, d'autre part, sur le contenu en dioxyde de carbone. Afin de stimuler les sources alternatives d'énergie, la composante en énergie devra exclure les énergies renouvelables, mais pas les grandes installations hydro-électriques. Elle devra également exclure les sources énergétiques utilisées comme matières premières. La composante énergie de la taxe proposée ne devrait pas excéder 50%. Cette combinaison pourra être révisée à un stade ultérieur à la lumière des nouveaux développements technologiques, ou, en particulier, des développements dans le domaine de la sécurité énergétique.
26. Le taux de la taxe qui permettra d'atteindre l'objectif de la Communauté en ce qui concerne la stabilisation des émissions de CO₂ d'ici à l'an 2000 dépend, d'une part, d'un ensemble de variables clés (notamment la croissance économique, les prix mondiaux de l'énergie et la diffusion des progrès techniques) et, d'autre part, de la manière dont les agents économiques réagiront à l'égard des mesures proposées.

Dans les deux cas, ces variables ont un haut degré d'incertitude qui explique en partie certaines divergences entre les conclusions de différentes études. Partant de ces différentes études, on s'accorde à dire qu'un taux équivalant à 10\$ par baril, associé aux autres composants de la stratégie, y compris les mesures prises sur le plan national, devrait suffire pour que la stratégie globale de réduction des émissions puisse approcher l'objectif fixé en matière de stabilisation (voir annexe 7).

27. Afin d'assurer une introduction en douceur de l'augmentation progressive des prix de l'énergie résultant d'une telle taxe et de réduire le coût global pour les consommateurs et l'industrie, une annonce rapide et une introduction progressive sont nécessaires. A la lumière des différentes possibilités qui existent (voir annexe 8), et compte tenu de la nécessité d'assurer la cohésion du marché intérieur, il pourrait être envisagé d'introduire une taxe de 3\$ par baril au 1.1.93, suivi d'une augmentation de 1\$ par baril chaque année jusqu'en l'an 2000. Une introduction rapide de ce type est justifiée étant donné la période de temps limitée qui est disponible pour atteindre l'objectif de stabilisation des émissions. Une introduction plus tardive impliquerait une augmentation plus importante sur une période de temps plus courte et pourrait entraîner des mesures incitatives nationales susceptibles de porter préjudice à la cohésion communautaire. Le détail des échéances pourrait cependant être modifié à la lumière des évolutions économiques dans le cadre du processus de contrôle.
28. Les caractéristiques détaillées de la taxe devront être définies en collaboration avec les Etats membres dans le cadre des exigences imposées par le marché intérieur et les obligations internationales. Une partie de l'exercice consistera à tenir compte du fait que l'introduction de la taxe a pour objectif de modifier le comportement du consommateur (final ou intermédiaire). Pour maintenir les frais administratifs au plus bas, il faudra autant que possible recourir aux mécanismes fiscaux existants. Pour les hydrocarbures, par exemple, on pourrait utiliser le système des accises. Pour le charbon et l'électricité, le cadre fiscal spécifique doit continuer à être étudié. En ce qui concerne le taux, il semble qu'il soit préférable de le fixer en monnaie plutôt qu'ad valorem.

VII. L'IMPACT ECONOMIQUE

29. Sur la base des analyses qui ont été effectuées par la Commission l'introduction de l'ensemble des mesures précédemment décrit entraînera des coûts macro-économiques modestes. Ceci est essentiellement dû à la neutralité fiscale de la nouvelle taxe (on prévoit une recette de 50 milliards d'écus) et à son introduction progressive et prévisible. L'analyse de l'ensemble des mesures indique que, dans toute la Communauté, une faible réduction du taux annuel de croissance économique (entre 0.05 et 0.1 point) doit être attendue par rapport à celui qu'on enregistrerait pendant la même période si les mesures n'étaient pas appliqués, ainsi qu'une augmentation temporaire du taux de l'inflation (0.3 à 0.5% par an) (voir annexes 9 - 10). Cette analyse économique des incidences économiques ne tient pas compte d'une évaluation éventuelle des effets positifs dans d'autres domaines et, en particulier, des avantages économiques directs liés à l'utilisation rationnelle de l'énergie. En outre, le coût d'une absence d'action, bien que difficile à mesurer, serait important.

VIII. LES PROGRAMMES NATIONAUX COMPLEMENTAIRES

30. La stratégie proposée par la Communauté doit être complétée par des actions au niveau des Etats membres conformes au principe de la subsidiarité. Les mesures communautaires impliquent des actions nécessitant une coordination et une harmonisation au niveau communautaire pour que le programme soit efficacement appliqué et pour qu'il s'insère le plus harmonieusement possible dans les politiques communautaires et, en particulier, dans celles qui concernent le marché intérieur, la concurrence, la cohésion économique et sociale et la convergence macro-économique. Les Etats membres devront compléter les mesures communautaires avec des mesures adaptées à leur contexte économique, culturel et géographique, et tenant compte des différences dans la structure et le niveau des émissions de CO₂.
31. Des actions devront être engagées dans les domaines suivants, notamment;
- RD & D, par exemple pour stimuler les technologies propres, les énergies renouvelables, et l'efficacité énergétique;
 - les incitations fiscales, par exemple l'isolation des maisons;
 - piége à dioxyde de carbone, par exemple le boisement, le développement d'espaces verts aux niveaux local et urbain;
 - information, éducation et programmes de formation dans le domaine de l'efficacité énergétique.
 - infrastructure de transports et modes de transports qui respectent l'environnement.
32. La Commission prend note que certains Etats membres dont le niveau d'émissions de CO₂ par habitant est supérieur à la moyenne communautaire, comme les Pays-Bas et la Belgique, ont décidé de réduire leurs émissions de 5% à l'horizon 2000. Le Danemark et l'Allemagne ont décidé de réduire leurs émissions, respectivement de 20% et 25% à l'horizon 2005. La Commission rappelle que conformément aux conclusions du Conseil conjoint Energie/Environnement du 29.10.90 les Etats membres qui ont actuellement des besoins en énergie relativement faibles et pour lesquels il faut s'attendre à une croissance en raison de leur développement, devraient avoir des objectifs et des stratégies compatibles avec ce développement tout en améliorant l'efficacité énergétique de leurs activités économiques. En toute état de cause, la Commission considère l'application des mesures communautaires décrites précédemment comme un besoin minimum.

IX. REPARTIR LA CHARGE

33. En vue de réduire la charge temporaire résultant de l'application de cette stratégie dans certains Etats membres dont le développement économique est en retard par rapport au reste de la Communauté, cette dernière devrait en principe faire état de sa volonté de contribuer aux coûts de tels ajustements. De plus, l'échéancier de l'introduction graduelle de la stratégie communautaire pourrait être modifié en fonction des besoins spécifiques de certains Etats membres.
34. Une attention particulière doit être accordée à (aux) instrument(s) financier(s) grâce au(x)quel(s) une telle assistance pourrait être fournie, en incluant par exemple les Fonds Structuraux, dans la limite où les mesures requises sont compatibles avec les objectifs de ces derniers. Certaines mesures qui contribuent à cet effort d'ajustement

et qui sont parfaitement compatibles avec la politique structurelle de la Communauté reçoivent déjà un soutien des Fonds, au titre des Cadres communautaires d'appui et des initiatives de la Communauté. Aucun engagement visant à encourager des mesures susceptibles de devoir être prises à une échelle plus large ne doit porter préjudice aux priorités qui doivent encore être fixées pour la période après 1993 en matière d'assistance structurelle. Les Fonds structurels pourraient apporter leur contribution dans la mesure où les actions concernées sont éligibles; mais, dans ce cas, les besoins en financement devront être pris en considération pour déterminer l'ensemble de l'enveloppe budgétaire pour la période 1994-98.

X. LES MECANISMES DE CONTROLE

35. Un mécanisme de contrôle devra être établi afin de vérifier que l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ dans la Communauté est atteint. Les Etats membres devront communiquer leur programme national ainsi que toute autre information nécessaire à la Commission pour son évaluation. La Commission examinera si les plans nationaux sont conformes aux autres législations communautaires et elle informera le Conseil tout en lui indiquant si des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les objectifs de stabilisation des émissions de CO₂. Dans ce dernier cas, la stratégie communautaire pourrait être intensifiée ou certains Etats membres pourraient avoir à s'engager à prendre des mesures complémentaires.

XI. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

36. La stratégie globale décrite ci-dessus peut se suffire à elle-même et produire des effets positifs pour la Communauté (politique "no regrets"). Cependant, en vue de s'attaquer au problème mondial du réchauffement climatique, l'action de la Communauté doit s'inscrire dans un effort international visant à stabiliser les émissions de CO₂. La Communauté doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour pousser ses partenaires prendre des mesures concrètes. Tous les pays industrialisés, les Etats-Unis mis à part, semblent disposés à stabiliser les émissions de CO₂ en l'an 2000 à leur niveau de 1990. Sur le plan des moyens, la plupart des pays de l'AELE appliquent, déjà, ou envisagent d'appliquer, des mesures fiscales du genre de celles proposées dans la présente communication. De leur côté, les Etats-Unis et le Japon ont jusqu'à présent fait confiance aux instruments juridiques et réglementaires. Dans le cas des pays en développement, les émissions de CO₂, bien que limitées jusqu'ici, devraient augmenter rapidement au cours des prochaines années. Il est essentiel que les pays industrialisés montrent l'exemple s'ils souhaitent que les pays en développement participent à la mise en oeuvre d'une stratégie planétaire. De même, il est important que les pays de l'Europe centrale et orientale ainsi que l'URSS, qui produisent une part importante des émissions de CO₂, soient disposés, à leur stade de développement actuel, à prendre des mesures appropriées qui soient en même temps une étape rentable de leur reconversion économique. La Communauté contribue déjà à cette évolution par des aides financières importantes.

II. CONCLUSION.

37. La stratégie communautaire, définie précédemment constituera une importante contribution aux objectifs de la décision du Conseil visant à stabiliser les émissions de CO₂ dans la Communauté en 2000 aux niveaux de 1990. Compte tenu des incertitudes scientifiques concernant le réchauffement de la planète, et la nature à long terme des résultats de toutes mesures politiques, le principe de base qui a été appliqué est de prendre les mesures qui impliquent les moindres coûts d'adaptation et qui représentent également un bénéfice évident pour les autres politiques. L'ensemble de mesures réglementaires, volontaires et fiscales aura pour effet d'améliorer considérablement l'efficacité énergétique et fournira les incitations qui favoriseront à plus long terme le passage à des sources d'énergie émettant moins de CO₂ ou n'en émettant pas du tout.
38. Le Conseil est invité, à la lumière de cette communication, à prendre position sur la stratégie proposée par la Commission. La Commission soumettra ultérieurement les propositions réglementaires nécessaires.

ANNEXES

- Annexe 1 : Données fondamentales sur les gaz à effet de serre
- Annexe 2 : Emissions de CO₂ totales et par habitant
- Annexe 3 : Répartition sectorielle des émissions totales de CO₂ dans la CE
- Annexe 4 : Structure de la consommation d'énergie brute dans la CE
- Annexe 5 : Effort de stabilisation des émissions de CO₂ de 1990 à l'an 2000
- Annexe 6 : Capacité de réduction des émissions sectorielles de CO₂ des politiques actuelles et du programme SAVE
- Annexe 7 : Evolution des prix des combustibles
- Annexe 8 : Options concernant le caractère obligatoire du niveau de la taxe
- Annexe 9 : Impact macro-économique de l'ensemble des mesures proposées
- Annexe 10 : Incidence sur le PIB d'un ensemble de mesures comprenant une taxe combinée carbone/énergie de 10\$/b

ANNEXE 1:

DONNEES FONDAMENTALES SUR LES GAZ A EFFET DE SERRE

	Part relative dans l'effet de serre sur 100 ans	Durée de vie	Sources connues?
Gaz carbonique	61,0 %	longue	oui
Méthane*	15,0 %	courte	semi-quantitativement
Oxyde azoteux	4,0 %	longue	qualitativement
CFC	11,0 %	longue	oui
HCFC-22	0,5 %	généralement courte	oui
Divers* (ozone)	8,5 %	courte	qualitativement

Source: IPCC

* Valeurs tenant compte de l'effet indirect de ces émissions sur les autres gaz à effet de serre par réaction chimique dans l'atmosphère. Ces estimations varient fortement selon les modèles et doivent être considérées comme préliminaires et temporaires.

ANNEXE 2

1989 EMISSIONS DE CARBONE TOTALES ET PAR HABITANT			
	TOTAL (millions de t de C)	% DU TOTAL MONDIAL	PAR HABITANT (t de C)
B	29,1	0,5	2,93
DK	13,8	0,2	2,69
D	186,1	3,2	3,02
GR	18,6	0,3	1,86
E	55,0	0,9	1,42
F	97,5	1,7	1,74
IRL	8,0	0,1	2,27
I	102,8	1,7	1,79
L	3,3	0,1	8,83
NL	38,7	0,7	2,61
P	10,3	0,2	1,00
UK	154,0	2,6	2,69
EUR 12*	760,9	12,9	2,34
ETATS-UNIS	1352,7	23,0	5,45
JAPON	296,5	5,0	2,40
URSS et Europe Est	1463,2	24,9	3,63
RESTE DU MONDE	2011,9	34,2	0,49
TOTAL MONDIAL	5885,2	100,0	1,13

Source: services de la Commission

* Le total EUR-12 inclut les émissions des soutes (non comptabilisées dans les chiffres des Etats membres) et ne correspond pas à la somme des émissions des Etats membres en raison de différences statistiques.

ANNEXE 3

1989	RÉPARTITION SECTORIELLE DES EMISSIONS TOTALES DE CO ₂ DANS LA CE (en %)												
	CE	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
PRODUCTION D'ELECTRI- CITE	31,3	21,1	43,2	35,1	46,2	32,9	13,5	34,0	29,3	11,9	30,8	39,1	37,9
RESIDENTIEL/ COMMERCIAL	19,7	24,5	20,5	19,6	11,9	9,8	25,4	30,2	20,2	10,6	24,3	8,4	18,8
TRANSPORTS	25,5	21,7	24,5	21,6	24,2	32,3	34,0	20,0	26,0	21,4	21,4	28,3	24,1
INDUSTRIE	19,6	28,3	10,5	20,7	14,8	20,1	23,6	15,4	19,8	56,1	16,7	20,7	15,1
ENERGIE	3,9	4,4	1,3	3,0	2,9	4,9	3,5	0,4	4,7	0,0	6,8	3,5	4,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: services de la Commission

ANNEXE 4

1989	STRUCTURE DE LA CONSOMMATION D'ENERGIE BRUTE DANS LA CE (en %)												
	CE	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
CHARBON	21,0	20,6	33,2	28,0	36,3	22,7	9,6	38,4	9,2	33,9	12,5	16,3	30,7
PETROLE	44,8	40,1	52,9	39,7	62,1	52,5	41,8	41,4	60,9	43,3	36,7	78,8	38,5
GAZ NAT.	18,3	17,1	8,9	17,6	0,6	5,3	11,7	19,6	24,7	12,0	47,9	0,0	21,6
NUCLEAIRE	14,3	22,1	0,0	13,8	0,0	17,1	36,6	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	8,4
DIVERS	1,6	0,0	5,1	0,9	0,9	2,4	0,3	0,6	5,2	10,8	1,3	4,8	0,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Eurostat

ANNEX 5

EFFORT DE STABILISATION DES EMISSIONS DE CO₂ DE 1990
A L'AN 2000 (EUR-12)

	Emissions en Mt de CO ₂	Dépassement de l'objectif de stabilisation (en %)
Emissions de CO ₂ en 1990	2738	
Emissions de CO ₂ en l'an 2000 (sans tenir compte des gains de rendement conformes aux tendances actuelles	3264	19%
Emissions de CO ₂ en l'an 2000 tenant compte des gains résultant du marché et d'une "politique normale" (1)	3032	11%
Emissions de CO ₂ en l'an 2000 tenant également compte des gains espérés grâce au programme SAVE(2)	2955	8%

(1) Energie en Europe, numéro spécial, juillet 1990, mise à jour de juillet 1991. Dans l'hypothèse d'une croissance économique plus élevée, l'augmentation pourrait être deux fois plus importante.

(2) Programme SAVE (COM (90) 365 final). Il convient de noter que le scénario 1 (gains résultant du marché et d'une "politique normale") inclut les effets de certaines mesures du programme SAVE.

CAPACITE DE REDUCTION DES EMISSIONS SECTORIELLES
DE CO₂ DES POLITIQUES ACTUELLES ET DU PROGRAMME SAVE (1990-2000)
(en million de tonnes de CO₂)

SECTEURS	Gains résultant du marché et des politiques actuelles ¹	Gains supplémentaires obtenus par SAVE ²	Total des gains	Objectif à atteindre (réduction CO ₂)	Programme supplémentaire
Domestique/tertiaire	95.4	35.0	130.4		
Industrie	72.4	35.0	107.4		
Transport	63.9	7.8	71.7		
TOTAL	231.7	77.8	309.5	526.4	216.9
Pourcentage par rapport au total des réductions de CO ₂ nécessaires pour atteindre l'objectif de stabilisation.	44%	15%	59%	100%	41%

Source : Services de la Commission

² Programme SAVE, COM(90) 365. Il convient de noter que le scénario 1 (gains résultant du marché et des mesures politiques) inclut déjà les effets de certaines mesures du programme SAVE.

¹ Conformément au scénario 1, énergie en Europe, numéro spécial, juillet 1990, mise à jour de juillet 1991.

ANNEXE, 7

Evolution des prix des combustibles
(augmentation en % résultant de l'introduction d'une taxe de 10\$/bar¹).

CENTRALES ELECTRIQUES ET INDUSTRIE

charbon	58
gazole lourd	45
gaz naturel	34

MENAGES

gazole léger	16
gaz naturel	14

TRANSPORT

essence	6
diesel	11

Source: Services de la Commission

1) - prix et taux de change de 1990;
- modulation 50% CO₂/50% énergie;
- en supposant que l'utilisateur d'énergie supporte totalement le poids de la taxe.

ANNEX 8 : OPTIONS CONCERNANT LE CARACTERE OBLIGATOIRE DU NIVEAU DE LA TAXE

Plusieurs options existent pour l'application du taux de la taxe, comportant différents degrés de contrainte pour les Etats membres. Les options envisageables sont, dans l'ordre du degré de contrainte pour les Etats membres :

- taux objectifs (horizon 2000), avec cheminement libre, sans taux minimum;
- taux objectifs avec taux minimum fixé, avec cheminement libre;
- taux objectifs avec taux minimum fixé et avec cheminement fixé;
- taux unique obligatoire dès le départ.

Le taux objectif correspondrait au niveau de convergence à moyen terme vers lequel les Etats membres devraient progresser à leur propre rythme.

ANNEXE 9: IMPACT MACRO-ECONOMIQUE DE L'ENSEMBLE DES MESURES PROPOSEES

L'impact macro-économique global de l'ensemble des mesures proposées est l'effet net des incitations positives et négatives qui, à leur tour engendrent des effets indirects. Les investissements en matière d'économies d'énergie ont des effets positifs sur la demande alors que les coûts associés et les augmentations de prix résultant de la taxe combinée CO²/énergie induisent des effets négatifs sur les coûts. La recette de la taxe CO²/énergie devant être utilisée pour diminuer d'autres taxes, on peut s'attendre à ce que cette opération se traduise par des effets positifs nouveaux sur la demande.

L'impact quantitatif global sur les principaux agrégats macro-économiques a été évalué sur la base des résultats de trois exercices de simulation différents: le modèle HERMES pour les quatre plus grands Etats membres, les modèles économétriques du DRI pour huit Etats membres (D, E, F, GR, IRL, I, P, R.-U.), et sur le modèle QUEST pour l'ensemble de tous les Etats membres plus le Japon et les Etats-Unis.

Tous partent de l'hypothèse qui suppose l'introduction d'une taxe CO²/énergie de 10 USD par baril de pétrole, et présentent seulement quelques différences au niveau des modalités détaillées. Le scénario du DRI intègre également les mesures non fiscales et le renforcement des mesures fiscales existantes, notamment dans le domaine des transports.

Lorsqu'on interprète les résultats de ces simulations, il importe de garder à l'esprit que celles-ci peuvent être biaisées dans un sens favorable dans la mesure où elles supposent implicitement que la taxe est déterminée et appliquée d'une manière qui est économiquement saine et que les agents économiques du secteur privé ainsi que les pouvoirs publics réagissent à son introduction d'une manière qui ne provoque pas de perturbations macro-économiques. Si tel n'était pas le cas, les effets économiques pourraient être très différents.

Une première conclusion générale importante que l'on peut tirer est que les trois simulations présentent des résultats remarquablement convergents, et qu'elles confirment les données empiriques trouvées dans la littérature spécialisée.

a) Produit intérieur brut (PIB)

L'utilisation des recettes fiscales est un des principaux facteurs déterminants des effets sur le PIB. Dans l'hypothèse d'une stricte neutralité fiscale, les effets sur le PIB, estimés sur la base du modèle HERMES, devraient être modérés, et l'effet potentiel sur la croissance annuelle moyenne devrait varier de -0,2 à +0,04% (ce qui équivaut à une différence de -1 à 0,2% du niveau du PIB après 5 ans). En cas d'augmentation de la charge fiscale l'effet négatif est sensiblement plus élevé (-1,6% du niveau du PIB après cinq ans).

L'analyse du DRI, qui tient également compte des mesures non fiscales mais ne suppose pas une neutralité fiscale totale (maximum 85%), confirme largement les conclusions du modèle HERMES: le taux de croissance annuelle moyen devrait baisser de 0,06%.

b) Prix (APC/APP)

Les trois simulations font clairement apparaître une augmentation des prix à la consommation (APC) et à la production (APP) induite par la taxe sur le rapport CO²/énergie. Le montant précis varie selon que les recettes de la taxe sont utilisées pour diminuer d'autres impôts indirects (p. ex. la TVA) ou certaines charges (p. ex. la part patronale des contributions à la sécurité sociale), ou selon que le produit de la taxe n'est soit pas recyclé, soit est utilisé pour réduire les impôts directs. Dans le premier cas, l'augmentation des prix tend à être deux fois moindre que dans la seconde éventualité, où à moyen terme les prix à la consommation devraient augmenter de 4%. Ceci correspondrait approximativement à une augmentation du taux d'inflation annuel de l'ordre de 0,3 à 0,5%. D'une manière générale, il est admis que les mesures proposées n'enclencheront pas une spirale des salaires déstabilisante.

c) Emploi

Compte tenu de la durée relativement limitée de la période considérée, il n'est pas surprenant de constater que l'évolution de l'emploi dans son ensemble suit globalement la courbe de l'activité économique. Dans l'hypothèse d'une neutralité budgétaire de la taxe, les effets sur l'emploi sont généralement faibles. Si le produit de la taxe était utilisé pour réduire les frais de main-d'oeuvre, les effets sur l'emploi pourraient même être positifs, du moins à moyen et à long terme.

d) Equilibre des finances publiques

Il va de soi que les aspects relatifs aux finances publiques dépendent dans une large mesure de ce que l'on décidera de faire des recettes. La non-redistribution du produit de la taxe ne pourrait qu'améliorer l'équilibre des finances publiques, mais dans une proportion qui risquerait probablement d'être érodée par les effets budgétaires négatifs qui résulteraient du ralentissement de l'activité économique.

e) Balance extérieure

L'impact de l'introduction de la taxe combinée CO²/énergie sur la balance extérieure est, dans une mesure importante, déterminée par les effets positifs d'une diminution des besoins d'importation d'énergie, par les effets positifs qu'un éventuel ralentissement de l'activité économique pourrait avoir sur la balance commerciale, et par les effets négatifs qui pourraient s'exercer sur les échanges dans les pays qui verraient les produits à haute intensité d'énergie prendre une place plus importante dans la structure des exportations. En raison de ces mouvements compensatoires les effets sur la balance des opérations courantes dans son ensemble tendent à être faibles.

Conclusions

Il existe une convergence remarquable entre les résultats de ces trois exercices de simulation indépendants. L'introduction d'une taxe de 10 dollars le baril sur le rapport CO₂/énergie devrait avoir des conséquences macro-économiques perceptibles mais relativement faibles si certaines règles sont respectées. Pour l'essentiel, ces effets consistent en une augmentation du niveau général des prix qui devrait au moins entraîner une relance temporaire de l'inflation. Cette conséquence semble inévitable. Quant à savoir si la poussée inflationniste restera transitoire, ou si elle entraînera une spirale des prix et des salaires suivie d'une récession induite par une politique monétaire, la réponse dépend largement de la réaction des agents économiques privés et publics.

Les autres effets macro-économiques, notamment sur le PIB, dépendent largement des modalités d'introduction de la taxe (en particulier d'un mode d'introduction progressif et prévisible, du taux choisi, et de l'utilisation des recettes) ainsi que du comportement des prix et salaires et de l'attitude des banques centrales. En principe, on peut s'attendre à ce qu'une politique visant à réduire les émissions de CO₂ ou la consommation d'énergie entraîne des coûts, y compris des coûts macro-économiques (baisse du PIB). Ces coûts seront plus ou moins élevés en raison inverse de la souplesse avec laquelle l'économie s'adaptera à l'introduction de la taxe. Cependant, si l'introduction de la taxe sur le rapport CO₂/énergie est mise à profit pour réaliser des réformes structurelles, par exemple en utilisant les recettes de la taxe pour diminuer d'autres taxes, les bénéfices de cette politique pourraient bien dépasser les coûts de la réduction des émissions de CO₂.

Sur le plan de l'amélioration de l'environnement (gaz à effet de serre et autres), de l'accroissement de la sécurité énergétique, et des autres effets positifs (santé publique et coûts des soins de santé, problèmes de transport, etc.) les bénéfices de l'ensemble des mesures proposées sont difficiles à quantifier et à intégrer dans des simulations macro-économiques. Aussi faut-il prendre garde au fait que ceux-ci ne sont pas inclus dans les chiffres et les résultats présentés.

ANNEXE 10

INCIDENCE SUR LE PIB ET SUR LES PRIX D'UN ENSEMBLE DE MESURES
COMPRENANT UNE TAXE COMBINEE CARBONE/ENERGIE DE 10\$/b
(EUR-8 : D, E, F, GR, IRL, I, P, UK)

	Taux de croissance annuel	Niveau ⁽¹⁾
PIB	-0.06	-0.8
APP	0.29	4.0

Source : Rapport DRI à la Commission européenne

(1) Evolution du niveau en % à l'issue de 15 ans par rapport au cas de référence.

Bijlage 2 : Tendensen afgeleid uit de resultaten van een aantal partiële studies (1) omtrent de macro- en micro-economische impact van belastingen hetzij alleen op de CO₂-emissiecapaciteit van energieprodukten, hetzij op energieprodukten in het algemeen, hetzij op beide samen.

- 1°) Ongeacht de hypothesen waarvan in de studies wordt uitgegaan, blijkt uit die scenario's waarin de opbrengst van de belasting zonder meer wordt gezien als een nieuwe inkomstenbron voor de overheid dat zij, in vergelijking met het referentiescenario, enkel positieve resultaten opleveren voor het begrotingstekort en het saldo van de betalingsbalans. De andere beschouwde macro-economische grootheden (economische groei, inflatie en tewerkstelling) geven in deze gevallen de meest ongunstige resultaten te zien. Bovendien wordt in deze gevallen datgene wat de fundamentele doelstelling van de belasting zou moeten zijn, met name de reductie van de CO₂-uitstoot, op verre na niet gerealiseerd, noch op de korte, noch op de lange termijn.
- 2°) In geen enkel geval wordt de Europese doelstelling tot stabilisatie van de CO₂-emissie in het jaar 2000 op het peil van 1990 gehaald, indien niet minstens een gedeelte van de belastingopbrengst wordt aangewend ter financiering van investeringen die leiden tot minder CO₂-emissie. Het maximumbedrag dat in België in de huidige omstandigheden op nuttige wijze voor investeringen in reductie van de CO₂-emissie zou kunnen worden ingezet zou in prijzen van 1991, ongeveer 50 miljard bedragen. Wanneer (een deel van) de belastingopbrengst wordt aangewend voor investeringen in reductie van de CO₂-uitstoot, heeft dit een gunstige weerslag op de tewerkstelling en de economische groei.
- 3°) Simulaties waarbij de opbrengst van de belasting wordt aangewend voor het bereiken van een fiscale neutraliteit (door vermindering van de personenbelasting of van de B.T.W.) leveren minder gunstige macro-economische resultaten op dan simulaties waarbij de opbrengst geheel of ten dele wordt aangewend voor vermindering van de patronale bijdragen aan de sociale zekerheid.

Studies omtrent de micro-economische impact van een energie/CO₂-belasting zijn aan de gang, maar vragen nog verdere verfijning. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat een energiebelasting een negatief effect zou hebben op de inkomensverdeling. Vooral een belasting op energieprodukten voor huisverwarming zou een regressieve impact hebben op de inkomensverdeling, zeker indien het zou gaan om een naar milieu-onvriendelijkheid gedifferentieerde belasting. Het negatieve effect op de inkomensverdeling is kleiner bij een belasting op huishoudelijk elektriciteitsverbruik, terwijl door een belasting op autobrandstoffen vooral de middengroepen worden getroffen.

Het gemiddeld budgetaandeel van bestedingen voor energieprodukten bedraagt over de inkomensgroepen heen 8% en die 8% is ongeveer gelijk verdeeld over verwarming, huishoudelijk gebruik van electriciteit en autobrandstof.

- 1) Het betreft volgende studies :
 - De invercing van een belasting op de CO₂-emissie in België. Macro-economische gevolgen en mogelijke begeleidende maatregelen. Planbureau, december 1990.
 - Conséquences pour l'économie Belge de l'introduction d'une taxe sur l'énergie. Planbureau, november 1991.
 - The Economic Impact of a Package of EC Measures to Control CO₂ Emissions. D.R.I., november 1991.
 - micro-economische impact : lopende studies van het Centrum voor Economische Studiën van de K.U. Leuven.