

E 3494

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 avril 2007

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2007

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes.

COM(2007) 0140 final



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3 avril 2007 (04.04)
(OR. en)

8255/07

ENV 182
ECOFIN 145
ENER 106
FISC 57
TRANS 108

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 2 avril 2007

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: **LIVRE VERT**
sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et
des objectifs politiques connexes

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission COM(2007) 140 final.

p.j.: COM(2007) 140 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.3.2007
COM(2007) 140 final

LIVRE VERT

**sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs
politiques connexes**

{SEC(2007) 388}

LIVRE VERT

sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

L'Union européenne joue un rôle moteur dans le monde en ce qui concerne la durabilité de l'environnement et, en particulier, le changement climatique, comme en témoigne l'adoption récente de l'ensemble de mesures dans les domaines de l'énergie et du climat¹, avalisé par le Conseil européen de printemps², où l'Union européenne réaffirme sa détermination à lutter contre le changement climatique aux niveaux communautaire et international, à promouvoir la durabilité environnementale, à réduire sa dépendance à l'égard des ressources externes et à assurer la compétitivité des économies européennes. En outre, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures pour enrayer la réduction de la biodiversité, préserver les ressources naturelles qui subissent des pressions et protéger la santé publique.

Sans intervention publique et sans le ferme engagement de tous les acteurs, ces ambitieux objectifs ne peuvent pas être atteints. Dans ce contexte, l'Union européenne a de plus en plus privilégié le recours aux instruments économiques ou fondés sur le marché («MBI») – tels que la fiscalité indirecte, les aides ciblées ou les droits d'émission négociables – parce que ces instruments constituent un moyen flexible et avec un rapport coût-efficacité positif d'atteindre des objectifs stratégiques donnés³. L'utilisation plus intensive des instruments fondés sur le marché a aussi été préconisée dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (6^e PAE) et dans la nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable⁴ ainsi que dans la nouvelle stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi⁵.

¹ Notamment la communication de la Commission intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe» - COM(2007) 1 du 10.1.2007 - et la communication de la Commission intitulée «Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius (°C) – Routes à suivre à l'horizon 2020 et au-delà» - COM(2007) 2 du 10.1.2007.

² Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, conclusions de la présidence.

³ Outre les instruments fondés sur le marché mentionnés dans ce document, d'autres instruments importants fondés sur le marché sont mis en oeuvre dans le cadre de la politique agricole commune (en particulier, les mesures agro-environnementales de la politique de développement rural) ainsi que dans le cadre des actions de politique de cohésion dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Lorsque l'utilisation des instruments fondés sur le marché est susceptible de constituer une aide d'État, celle-ci doit respecter les règles communautaires et être notifiée à la Commission en vertu de l'article 88 CE du traité. Un réexamen des orientations communautaires sur les aides d'État pour la protection de l'environnement est actuellement en cours. Par conséquent, ce livre vert n'abordera pas les questions des évaluations des aides d'État.

⁴ JO L 242 du 10.9.2002 et document du Conseil 10917/06 du 26.6.2006.

⁵ Recommandation 2005/601/CE du Conseil du 12 juillet 2005 concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (2005-2008).

Le présent livre vert engage une réflexion sur la promotion de l'utilisation des instruments fondés sur le marché dans la Communauté. Comme déjà annoncé dans le plan d'action pour l'efficacité énergétique⁶, le livre vert étudie des pistes éventuelles pour l'avenir en ce qui concerne la directive sur la fiscalité de l'énergie⁷, en vue de lancer son réexamen déjà annoncé. En ce sens le document s'insère dans le cadre créé par le nouveau programme intégré pour l'énergie et le changement climatique⁸ dans lequel les instruments fondés sur le marché et les politiques budgétaires en général, joueront un rôle décisif dans la mise en œuvre des objectifs des politiques de l'UE. Le livre vert explore aussi les options possibles pour une utilisation plus intensive des instruments fondés sur le marché dans différents domaines de la politique de l'environnement aux niveaux communautaire et national.

2. UTILISATION D'INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHE POUR LES BESOINS DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

2.1. Arguments en faveur d'un recours aux instruments fondés sur le marché en tant que moyens d'action

L'utilisation d'instruments fondés sur le marché s'explique d'un point de vue économique par leur capacité à corriger les défaillances du marché avec un rapport coût-efficacité positif. On entend par défaillance du marché une situation où les marchés soit ignorent totalement le «véritable» coût ou le coût social de l'activité économique (par exemple, des actifs environnementaux dont le caractère est celui de biens publics) soit n'en tiennent pas suffisamment compte. Une intervention des pouvoirs publics est alors justifiée pour corriger ces défaillances et, au contraire des approches réglementaires ou administratives, les instruments fondés sur le marché ont l'avantage d'utiliser les signaux du marché pour pallier les déficiences du marché.

Que ce soit en exerçant une influence sur les prix (au moyen de la fiscalité ou de mesures incitatives) ou en fixant des quantités absolues (échange de droits d'émission) ou des quantités par unité de production, les instruments fondés sur le marché prennent implicitement acte de ce que les entreprises diffèrent toutes l'une de l'autre et ils offrent donc une flexibilité qui peut réduire sensiblement le coût des mesures en faveur de l'environnement⁹. Ces instruments ne sont pas une panacée. Ils nécessitent un cadre réglementaire clair et sont souvent utilisés dans le cadre d'une panoplie de mesures avec d'autres instruments. Mais s'ils sont bien choisis et correctement conçus, les instruments fondés sur le marché¹⁰ présentent certains avantages par rapport aux instruments réglementaires:

- Ils améliorent les signaux transmis par les prix, en donnant une valeur aux coûts et avantages externes des activités économiques, de sorte que les acteurs économiques en

⁶ COM(2006) 545.

⁷ Directive du Conseil 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51); directive modifiée en dernier lieu par les directives 2004/74/CE et 2004/75/CE (JO L 157 du 30.4.2004, p. 84 et p. 100).

⁸ Comme souligné récemment par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007.

⁹ Voir la communication de la Commission intitulée «Concilier nos besoins et nos responsabilités en intégrant les questions d'environnement dans la politique économique» - COM(2000) 576 du 20.9.2000.

¹⁰ COM(2000) 576 du 20.9.2000. Selon les études de l'OCDE, de plus en plus de signes prouvent l'efficacité des instruments fondés sur le marché. Voir «Les taxes environnementales dans les pays de l'OCDE: Problèmes et stratégies, 2001».

tiennent compte et modifient leur comportement afin de réduire les incidences négatives, environnementales et autres, et d'augmenter les effets positifs¹¹.

- Ils donnent à l'industrie une plus grande flexibilité pour atteindre les objectifs et diminuent donc partout les coûts de mise en conformité¹².
- Ils incitent les entreprises à s'engager, à plus long terme, sur la voie de l'innovation technologique afin de réduire encore les effets préjudiciables sur l'environnement («efficacité dynamique»).
- Ils soutiennent l'emploi lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de la réforme de la fiscalité environnementale ou de la réforme budgétaire dans le domaine de l'environnement¹³.

2.2. Les instruments fondés sur le marché dans le contexte de l'Union européenne

Outre le fait qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs de politique spécifiques, les instruments fondés sur le marché ont été utilisés par l'UE pour éviter les distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur causées par des approches divergentes dans les États membres, pour garantir qu'un même secteur est soumis aux mêmes charges dans toute l'UE et pour remédier aux éventuels effets préjudiciables sur la compétitivité au sein de l'UE. Une action commune donne également plus de poids à l'UE pour affronter la concurrence extérieure de ses partenaires commerciaux.

Au niveau de l'UE, les instruments fondés sur le marché les plus couramment utilisés sont les taxes, les redevances et les systèmes de permis négociables. En termes économiques, ces instruments fonctionnent de façon similaire. Ils diffèrent toutefois sur des aspects essentiels.

Premièrement, les systèmes quantitatifs, tels que les régimes de permis négociables, fournissent davantage de certitudes quant à la réalisation d'objectifs spécifiques, par exemple les limites d'émission (sous réserve du contrôle et du respect effectifs) par rapport à des instruments purement fondés sur les prix, comme les taxes. Quant aux instruments fondés sur les prix, ils apportent une sécurité concernant le coût ou le prix de la réalisation de l'objectif et sont généralement plus faciles à mettre en œuvre¹⁴.

Deuxièmement, ils diffèrent en ce qui concerne la production de recettes. Les taxes (et dans une moindre mesure les redevances) sont de plus en plus utilisées pour influencer les comportements, mais elles génèrent également des recettes. Les systèmes de permis négociables peuvent générer des recettes si les quotas sont octroyés par adjudication par les pouvoirs publics. Les systèmes de permis négociables utilisant des quotas octroyés par adjudication présentent donc des caractéristiques similaires à une taxe (les aspects

¹¹ Cette idée est souvent exprimée par des objectifs tels que «fixer des prix reflétant les coûts réels», «internalisation des coûts externes», «accroître l'offre de services environnementaux non commercialisés».

¹² Voir AEE, «Efficacité des politiques en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires dans certains pays: une étude pilote de l'AEE», 2005 (EEA, Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study, 2005). L'étude compare les approches adoptées dans plusieurs États membres et démontre comment l'utilisation d'instruments fondés sur le marché contribuera à atteindre les objectifs environnementaux à moindres coûts.

¹³ Voir la communication de la Commission intitulée «Les valeurs européennes à l'heure de la mondialisation» - COM(2005) 525 du 20.10.2005.

¹⁴ Voir COM(2000) 576.

réglementaires et ceux liés à la conformité diffèrent). En revanche, les redevances, sont d'habitude des contreparties d'un service ou d'un coût clairement identifiés et ne peuvent donc pas être utilisées aussi simplement par le budget public.

Les caractéristiques décrites ci-dessus ont, dans une large mesure, influencé la façon dont l'UE utilise actuellement les instruments fondés sur le marché au niveau communautaire et les domaines dans lesquels elle les utilise, donnant ainsi lieu à la mise en place d'instruments tels que le système communautaire d'échange de quotas d'émission («le SCEQE»)¹⁵, la directive sur la fiscalité de l'énergie et, dans le domaine des transports, la directive «Eurovignette»¹⁶. Ces aspects doivent être pris en compte si l'UE envisage de recourir davantage aux instruments fondés sur le marché au niveau de l'UE, de façon à utiliser au mieux chacun d'entre eux, dans le domaine le plus approprié, et à éviter les chevauchements. En principe, les règles communautaires en matière de prise de décision ne doivent pas jouer un rôle déterminant dans ce contexte. Néanmoins, du fait de l'exigence d'unanimité dans le domaine fiscal, les possibilités de recours à la taxation ne sont pas tout à fait les mêmes que pour les autres instruments¹⁷.

Quels sont les domaines et les options pour le développement de l'utilisation des instruments fondés sur le marché aux niveaux communautaire ou national?

Les instruments fondés sur le marché pourraient-ils être utilisés d'une manière qui promeut la compétitivité, et n'impose pas une charge excessive aux consommateurs, en particulier aux citoyens qui ne disposent que d'un faible revenu, mais garantisse des recettes pour les budgets publics?

L'UE doit-elle recourir davantage à la taxation pour promouvoir la réalisation d'objectifs politiques communautaires (en plus des objectifs budgétaires)? Cette solution constitue-t-elle un moyen valable de relever les défis qui se posent actuellement au niveau mondial et de répondre aux besoins budgétaires nationaux?

2.3. Croissance, emplois et un environnement propre: les arguments en faveur de la réforme de la fiscalité environnementale

L'Union européenne est fermement déterminée à garantir le développement durable du point de vue environnemental ainsi qu'à promouvoir les objectifs en matière de croissance et d'emploi. Une réforme de la fiscalité environnementale consistant à alléger les taxes grevant la qualité de la vie (par exemple charge fiscale pesant sur le travail) pour renforcer celles qui, au contraire, l'améliorent (par exemple taxes sur les activités nocives pour l'environnement, telles que l'utilisation des ressources ou la pollution) peut être une option gagnant-gagnant pour traiter les problèmes d'environnement et d'emploi¹⁸. En même temps, un transfert fiscal à

¹⁵ La Commission prépare actuellement un examen complet de l'expérience acquise en ce qui concerne le SCEQE. Cette question ne sera donc pas traitée dans le présent livre vert.

¹⁶ Directive 1999/62/CE (JO L 187 du 20.7.1999) modifiée par la directive 2006/38/CE (JO L 157 du 9.6.2006, p. 8).

¹⁷ En dépit de certaines solutions institutionnelles flexibles prévues dans le traité CE telles que la coopération renforcée.

¹⁸ La Commission a déjà soulevé cette question en 1993 dans son livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi - COM(93) 700, chapitre 10 - et de nouveau plus récemment dans sa communication sur le modèle social européen et dans un document sur les liens entre les politiques de l'emploi et les politiques de l'environnement. Voir les documents COM(2005) 525 et SEC(2005) 1530.

long terme exigera des recettes relativement stables sur la base de l'assiette des taxes environnementales¹⁹.

La réforme de la fiscalité environnementale peut également contribuer à réduire les effets préjudiciables que les taxes environnementales pourraient exercer sur la compétitivité de certains secteurs. Si les mesures étroitement coordonnées au niveau communautaire, la réduction de ces effets peut être plus importante que si les États membres avaient pris des mesures unilatérales. Les réductions de la fiscalité du travail ou des cotisations de sécurité sociale qui ont tendance à profiter aux ménages à faibles revenus peuvent compenser l'effet négatif éventuel des taxes environnementales. Enfin, face au vieillissement de la population, qui augmente la pression s'exerçant sur les dépenses publiques, et face à la mondialisation, qui rend la taxation du capital et du travail moins viable, le déplacement de la charge fiscale de la fiscalité directe vers la consommation, et en particulier une consommation néfaste à l'environnement peut générer des bénéfices considérables d'un point de vue budgétaire.

De même qu'ils découragent les attitudes préjudiciables à l'environnement par la taxation, les États membres peuvent également avoir recours à des incitations fiscales telles que des subventions pour encourager les comportements respectueux de l'environnement, faciliter l'innovation, la recherche et le développement, à condition que des fonds publics soient d'abord générés autrement (par exemple en taxant les comportements écologiquement néfastes) ou que les dépenses soient réduites (par exemple en supprimant des subventions néfastes pour l'environnement). Cette approche est particulièrement appropriée dans le cadre des objectifs ambitieux du programme de l'UE dans les domaines du climat et de l'énergie, notamment pour réaliser la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20% d'ici à 2020, l'objectif contraignant des énergies renouvelables de 20% de la production d'énergie d'ici à 2020 et l'objectif des biocarburants de 10%.

La Commission estime tout d'abord qu'il incombe aux **États membres** de trouver le juste équilibre entre les mesures incitatives et les mesures dissuasives dans leur système fiscal tout en respectant globalement les contraintes budgétaires et l'impératif de neutralité budgétaire. Toutefois, la Commission souhaiterait que la politique fiscale communautaire favorise cet équilibre (voir chapitre 3).

Des améliorations sont à apporter en ce qui concerne l'échange structuré d'informations entre les États membres sur leurs meilleures pratiques dans le domaine des instruments fondés sur le marché en général, et en particulier dans le domaine de la réforme de la fiscalité environnementale. Alors que des structures spécialisées existent dans certains secteurs, il n'existe pas encore de forum généraliste. À cet égard, une solution pourrait consister à créer un forum sur les instruments fondés sur le marché.

L'UE doit-elle promouvoir plus activement la réforme de la fiscalité environnementale au niveau national?

Comment la Commission pourrait-elle faciliter au mieux ces réformes? Peut-elle par exemple proposer une sorte de processus ou procédure de coordination?

Les preuves ex-post des pays nordiques ainsi que les résultats des études modélisées indiquent l'existence des deux types de bénéfices.

¹⁹ La relation entre la production des recettes et l'effet d'incitation de la taxation est abordée plus en profondeur dans le document de travail des services de la Commission.

La création du forum susmentionné sur les instruments fondés sur le marché serait-elle utile pour stimuler des échanges d'expérience/de meilleures pratiques entre les États membres concernant la réforme de la fiscalité environnementale? Comment pourrait-il être organisé de manière optimale? Comment devrait-elle être constituée pour éviter un chevauchement éventuel avec les structures existantes ?

Comment le besoin de réduire la pression fiscale sur la main-d'œuvre dans de nombreux États membres peut-il s'accorder à l'objectif de promouvoir l'innovation et à celui de soutenir la recherche et le développement afin de se tourner vers une économie "plus verte"? Comment y arriver tout en respectant en même temps le principe de neutralité budgétaire ? Est-ce qu'un transfert fiscal significatif vers des activités écologiquement néfastes puisse constituer la bonne réponse ?

2.4. Réforme des subventions préjudiciables à l'environnement

De nombreuses subventions non seulement sont inefficaces d'un point de vue économique et social mais peuvent aussi nuire à l'environnement et à la santé humaine²⁰. Elles peuvent aussi neutraliser les effets des instruments fondés sur le marché utilisés pour des objectifs d'environnement ou de santé et elles peuvent en général entraver la compétitivité²¹. La réforme ou la suppression de ces subventions pourrait non seulement permettre de dégager des fonds publics afin de mener une réforme budgétaire dans le domaine de l'environnement, mais se justifie aussi de plein droit²². La Commission a l'intention de coopérer avec les États membres en vue de réformer les subventions préjudiciables à l'environnement aux niveaux communautaire et national. Le dialogue avec les parties concernées sera important pour s'assurer que toutes les questions seront bien examinées. Le Conseil européen a demandé à la Commission d'établir d'ici à 2008 une feuille de route pour la réforme, secteur par secteur²³.

Compte tenu des expériences nationales, quel est le meilleur moyen de faire progresser le processus de réforme des subventions préjudiciables à l'environnement?

3. POSSIBILITES D'UTILISATION ACCRUE DES INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHE EN VUE D'INFLUENCER LA CONSOMMATION D'ENERGIE

L'énergie se situe actuellement parmi les toutes premières priorités de l'UE puisqu'elle représente un défi important pour la durabilité environnementale comme pour la sécurité des approvisionnements et la compétitivité. Afin de rendre la consommation européenne d'énergie plus durable, plus sûre et plus compétitive, la Commission appelle de ses vœux à la fois une consommation de l'énergie plus efficace ainsi que la mobilisation de ressources pour l'adoption d'énergies plus propres, des investissements dans les nouvelles technologies et

²⁰ Cf. par exemple, OCDE, Subventions écologiquement néfastes - défis pour la réforme 2005, et la bibliographie citée dans le document.

²¹ L'OCDE (1998) définit les subventions écologiquement néfastes comme "tous types d'aides financières et de règlements qui sont mis en place pour améliorer la compétitivité de certains produits, processus ou régions, et qui, au même titre que le régime d'imposition en vigueur, discriminent (involontairement) les bonnes pratiques environnementales."

²² Cet aspect a également été souligné dans la nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

²³ Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, document du Conseil 10917/06 du 26.6.2006.

l'innovation. Ces objectifs ont été affirmés récemment par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE sous la forme d'un programme intégré sur le changement climatique et l'énergie. Les politiques budgétaires, notamment la fiscalité, et l'amélioration supplémentaire du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) auront un rôle important à jouer dans la réalisation de ces objectifs.

Bien que soutenant essentiellement le marché intérieur, la politique fiscale communautaire, et plus particulièrement la directive sur la taxation de l'énergie, apportera sa contribution dans ce contexte. Cette directive fixe des règles communes pour la taxation de la consommation de l'énergie et intègre les objectifs environnementaux et énergétiques. Traditionnellement la taxation de l'énergie contribue aux objectifs de l'efficacité énergétique, de la sécurité des approvisionnements et de la compétitivité.

3.1. Rationalisation et développement de la directive sur la taxation de l'énergie

La taxation de l'énergie offre le potentiel pour permettre à l'UE de combiner le rôle d'incitation de la taxation en faveur d'une consommation d'énergie à plus haut rendement énergétique et plus respectueuse de l'environnement, avec la capacité de générer des recettes²⁴.

Toutefois, l'approche actuelle plutôt souple et générale de la directive sur la taxation de l'énergie ne permet pas, dans tous les cas, aux objectifs d'efficacité énergétique et de consommation énergétique respectueuse de l'environnement de s'intégrer efficacement dans l'harmonisation établie au niveau de l'UE. Il pourrait donc être opportun d'établir un lien plus clair entre la taxation de l'énergie et les objectifs de ses politiques connexes.

Une solution pourrait consister à séparer les niveaux communautaires minimaux de taxation en composantes (ou contreparties) énergétiques et environnementales, qui seraient reflétées au niveau national sous la forme d'une taxe sur l'énergie et d'une taxe environnementale (sur les émissions). Cette solution s'appuierait sur l'approche existant actuellement (actuelle) pour la taxation de l'énergie mais la rendrait plus cohérente, tout en affinant en outre ses aspects environnementaux.

Afin de présenter une incitation efficace et uniforme à une consommation d'énergie efficace sans créer de distorsions entre les produits énergétiques, tous les carburants devraient donc taxés, d'une part, de manière uniforme en fonction de leur **teneur énergétique**, ce qui développera l'approche déjà présente dans les domaines des combustibles et de l'électricité. De plus, étant donné que les émissions produites durant la combustion varient d'un carburant à l'autre, la taxation pourrait, d'autre part, refléter les **aspects environnementaux** de l'énergie (en faisant la distinction entre les émissions de gaz à effet de serre et les émissions d'autres gaz). Cette approche permettrait une différenciation fiscale plus automatique et plus simple en faveur des sources d'énergie plus respectueuses de l'environnement, notamment les énergies renouvelables par rapport à la situation actuelle. Entre autres fonctions, la fiscalité de l'énergie reconnaîtrait explicitement les bénéfices environnementaux ainsi que la sécurité des approvisionnements des énergies renouvelables.

Plusieurs aspects importants sont à prendre en compte: ils sont examinés de manière plus poussée dans le document de travail des services de la Commission. Notamment:

²⁴ Trois quarts des recettes des taxes environnementales proviennent des taxes sur l'énergie (voir le document de travail des services).

- Les combustibles utilisés pour le chauffage et ceux utilisés comme carburants sont traditionnellement soumis à un régime fiscal différent, ce qui reflète en particulier le caractère indispensable des combustibles utilisés pour le chauffage. Une différenciation plus poussée de la taxation en fonction de l'utilisation peut se justifier.
- Les émissions de CO₂ générées par la majeure partie de la production d'électricité sont actuellement prises en compte dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), tandis que la production d'électricité est en principe exempte de taxes énergétiques conformément à la directive sur la taxation de l'énergie. Une contrepartie environnementale supplémentaire sous forme de taxes, qui refléterait les mêmes aspects environnementaux que ceux pris en compte par le SCEQE, pourrait ne pas paraître approprié dans cet exemple particulier.

La Commission a l'intention d'examiner de manière plus poussée ces idées en vue de l'éventuelle révision de la directive sur la taxation de l'énergie.

La directive sur la taxation de l'énergie doit-elle être réexaminée pour établir un lien plus clair avec les objectifs stratégiques que la directive poursuit, notamment dans le domaine de l'environnement et de l'énergie ? Cela ferait-il de la taxation de l'énergie un instrument plus efficace en mieux combinant mieux les effets incitatifs de la taxation et la capacité de générer des recettes ?

La division des niveaux minimaux de taxation en composantes énergétiques et environnementales est-elle la meilleure solution ? Quels seraient les avantages et les inconvénients et les principaux aspects pratiques de cette approche ? L'incitation environnementale créée par la taxation de l'énergie serait-elle une réponse appropriée et suffisante pour refléter les objectifs de la politique de l'énergie dans le domaine des biocarburants, y compris une mesure d'incitation basée sur le marché pour les biocarburants de la deuxième génération ?

Faut-il instaurer des taxes supplémentaires s'appliquant aux autres aspects environnementaux de la production d'électricité (s'il y en a) ? L'approche proposée est-elle suffisante pour favoriser l'introduction de l'électricité d'origine renouvelable ? Quel est l'impact d'un tel cadre communautaire pour l'électricité d'origine nucléaire (en tenant compte des approches divergentes au niveau national en ce qui concerne le recours à l'énergie nucléaire) ?

3.2. Interaction de la taxation de l'énergie avec les autres instruments fondés sur le marché, en particulier le système communautaire d'échange de quotas d'émission

Parmi les différents instruments fondés sur le marché communautaires existant dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'environnement, la taxation de l'énergie est peut-être le plus transversal étant donné qu'elle a des effets dans les trois domaines et qu'elle interagit directement avec tous les autres instruments.

Le réexamen de la directive sur la taxation de l'énergie permettrait de prendre en compte ces aspects en clarifiant les aspects couverts par la taxation de l'énergie harmonisée. Dans la pratique, l'identification explicite d'une composante environnementale dans les niveaux minimaux de taxation (distinguant les émissions de gaz à effet de serre de celles des autres gaz) permettrait à la taxation de l'énergie de mieux compléter les autres instruments fondés sur le marché au niveau de l'UE.

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission s'applique actuellement aux émissions de certaines *installations* de combustion et industrielles, alors que la taxation de l'énergie s'applique aux *utilisations de l'énergie comme combustibles ou carburants*²⁵, les secteurs consommant le plus d'énergie (actuellement couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission) restant en dehors de son champ d'application dans un grand nombre de cas. La Commission estime que cette règle pourrait être étudiée de manière plus approfondie pour déterminer si les secteurs relevant du système communautaire d'échange de quotas d'émission pourraient être exclus du champ d'application de l'élément environnemental de la directive sur la taxation de l'énergie dans la mesure où leurs effets, en ce qui concerne les gaz à effet de serre, sont traités de manière appropriée par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (ainsi, les éléments environnementaux pertinents des niveaux minimaux de taxation ne seraient pas applicables à ces secteurs, alors que l'élément fondé sur l'énergie serait maintenu au même titre que d'autres éléments environnementaux). Au contraire, dans les cas où certains opérateurs ne participent pas à l'échange de quotas d'émission en raison de leur petite taille ou pour d'autres motifs, la contrepartie environnementale des niveaux minimaux de taxation garantirait une application plus étendue du principe pollueur-payeur. Ces règles pourraient s'appliquer efficacement tant au secteur industriel qu'à l'aviation.

L'exclusion des effets environnementaux couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission du champ d'application de la directive sur la taxation de l'énergie pourrait être une solution viable; elle permettrait par ailleurs de résoudre le problème de chevauchement potentiel entre les deux instruments tout en garantissant que les autres objectifs de la taxation de l'énergie sont remplis. Cette solution pourrait également éviter les difficultés liées aux différences entre le système communautaire d'échange de quotas d'émission (prix uniforme dans toute l'UE, qui varie toutefois dans le temps) et la taxation de l'énergie (prix différents reflétant la liberté des États membres de fixer comme ils l'entendent des taux d'imposition supérieurs aux niveaux minimums, ces taux tendant toutefois à rester plutôt stables dans le temps). Cependant, le choix d'une telle solution mérite une analyse complémentaire approfondie, particulièrement si le champ d'application du système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'UE s'en trouve sensiblement élargi.

Quelle que soit la solution retenue, elle doit être envisagée dans une perspective globale. Il est de plus en plus reconnu mondialement que la protection de l'environnement doit être intégrée dans les décisions économiques afin d'assurer un développement durable à long terme. Cela mènera à une utilisation plus grande des instruments fondés sur le marché par les administrations nationales et leur utilisation devrait être promue au niveau mondial. L'UE devrait entrer activement en dialogue avec d'autres pays dans le but de promouvoir l'utilisation des instruments fondés sur le marché qui permettront d'atteindre les objectifs des politiques dans un bon rapport coût-efficacité.

Mais tant que ce n'est pas le cas et que l'UE et les pays tiers appliquent des niveaux différents de taxation du carbone ou d'autres méthodes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (telles que le système d'échange de quotas d'émission), il est important de prévoir les

²⁵ En particulier, la taxation de l'énergie ne s'applique normalement pas aux produits énergétiques (ni à l'électricité) utilisés en tant que matières premières dans les procédés industriels, ni aux produits énergétiques utilisés dans la production de produits énergétiques (le plus fréquemment, dans le cas des raffineries) ou en tant que matières entrantes utilisées pour la production d'électricité. Ce résultat est obtenu à l'aide de diverses techniques. Pour les détails, cf. l'article 2, paragraphe 4, l'article 14, paragraphe 1, alinéa a) et l'article 21, paragraphes 3 et 6, de la directive sur la taxation de l'énergie.

incitations nécessaires pour encourager les partenaires commerciaux de l'UE à adopter des mesures efficaces de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La faisabilité de toutes les mesures politiques prises dans ce but devrait être analysée. Cette situation a déjà abouti au lancement d'un débat sur l'application de mécanismes d'équilibrage du carbone, tels que des ajustements fiscaux aux frontières. Dans le même temps, il est admis que cette approche est soumise à des contraintes juridiques et techniques qui doivent être examinées plus en détail.

Les changements qu'il est proposé d'apporter à la directive sur la taxation de l'énergie et l'approche proposée pour son champ d'application seraient-ils la meilleure solution pour garantir la cohérence entre la directive et le système communautaire d'échange de quotas d'émission? Y a-t-il d'autres solutions qui permettraient d'atteindre cet objectif?

Quelles sont les solutions envisageables qui doivent être examinées afin de mettre en place les incitations nécessaires pour encourager les partenaires commerciaux de l'UE à adopter des mesures efficaces de réduction des émissions de gaz à effet de serre?

4. POSSIBILITES D'UTILISATION ACCRUE DES INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHE DANS LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

4.1. Lutter contre les effets des transports sur l'environnement

Les transports sont l'un des principaux responsables de la pollution atmosphérique et des émissions de CO₂ et la tendance est à la hausse en ce qui concerne les émissions. Ainsi, le transport routier était responsable en 2004 de 22 % des émissions totales de CO₂, les navigations aérienne et maritime représentent entre 3 et 4 % du total des émissions de gaz à effet de serre (GES), et les émissions de l'aviation en particulier ont augmenté rapidement (de 86 % entre 1990 et 2004). Les instruments fondés sur le marché ont été utilisés, dans une mesure limitée, au niveau de l'UE pour remédier aux effets négatifs considérables des différents modes de transport sur l'environnement. Cela contraste avec les niveaux nationaux et locaux où divers types et conceptions d'instruments fondés sur le marché sont mis en œuvre et sont en train d'être développés.

En revanche, aux niveaux national et local, plusieurs instruments fondés sur le marché de différents types et de diverses conceptions ont été utilisés et sont en cours de développement. L'introduction d'un élément lié aux émissions de CO₂ dans la base imposable des taxes à l'immatriculation comme des taxes annuelles de circulation, évoquée dans la proposition de la Commission concernant les taxes relatives aux voitures particulières²⁶, encouragerait les acheteurs de voitures à tenir compte de l'efficacité énergétique et des émissions de CO₂. Lorsqu'elle aura été adoptée, cette mesure, conjuguée au cadre législatif visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures²⁷ ainsi qu'à la taxation de l'énergie, aidera l'UE à atteindre ses objectifs en matière de changement climatique en réduisant les émissions de CO₂ des voitures. Dans le cadre du réexamen prochain du système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'UE, le Conseil européen a invité la Commission à considérer une possible

²⁶ COM(2005) 261 du 5.7.2005.

²⁷ Voir la communication de la Commission intitulée «Résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers» - COM(2007) 19 du 7.2.2007. La Commission entreprend également une étude sur les manières d'améliorer la performance des poids lourds en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

extension de son champ d'application à un certain nombre d'autres secteurs d'activité qui comprennent les transports de surface.

La Commission a proposé d'inclure les émissions produites par les transports aériens dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et a annoncé son intention de présenter avant la fin de l'année 2008 une proposition pour réduire les émissions d'oxydes d'azote²⁸.

En ce qui concerne le transport maritime, l'évaluation des propositions visant à promouvoir une navigation peu polluante a été mentionnée comme l'un des objectifs de la politique maritime future²⁹. Tout instrument fondé sur le marché dans ce domaine devrait être conçu avec soin pour ne pas être en contradiction avec les dispositions sur la tarification de la convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS)³⁰. En outre, d'autres questions essentielles, notamment les exigences juridiques et politiques, la différenciation géographique, les mécanismes de surveillance et de contrôle doivent être examinées afin d'élaborer des propositions spécifiques visant à encourager la réduction des émissions dans ce secteur.

Quel serait le meilleur instrument fondé sur le marché pour réduire les émissions produites par les navires, compte tenu de la nature spécifique du transport maritime? Comment concevoir cet instrument au mieux?

Outre les émissions de CO₂, l'utilisation des réseaux routiers a d'autres effets sur l'environnement, tels que la pollution atmosphérique par le SO₂, les NO_x ou les particules ainsi que la pollution sonore et les encombrements. Au-delà des taxes annuelles de circulation partiellement harmonisées pour les poids lourds, la directive «Eurovignette» prévoit un cadre de tarification des réseaux routiers transeuropéens. L'Allemagne et l'Autriche ont mis en place pour les poids lourds des taxes d'infrastructure différenciées fondées sur la distance parcourue. Bien que des redevances moyennes ne puissent couvrir que les coûts d'infrastructures et excluent donc les coûts externes, les États membres doivent différencier les redevances par classe d'émissions EURO à partir de 2010 et peuvent appliquer une différenciation plus poussée pour lutter contre les dégâts causés à l'environnement et réduire les encombrements. Si ces systèmes de tarification intégraient la différenciation des dommages causés à l'environnement dans les coûts globaux, cela donnerait lieu à une utilisation plus efficace des infrastructures³¹. La Commission présentera, après avoir examiné l'ensemble des éléments, notamment les coûts relatifs aux aspects environnementaux, de bruit, de congestion et de santé, un modèle universel, transparent et compréhensible pour l'évaluation de tous les coûts externes, lequel doit servir de base pour le calcul des frais d'infrastructure. Ce modèle est accompagné d'une analyse d'impact de l'internalisation des

²⁸ COM(2006) 818 du 20.12.2006.

²⁹ Cf. le livre vert «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers» - COM(2006) 275. Un processus de consultation est en cours jusqu'au 30 juin 2007.

³⁰ Pour des informations plus détaillées, voir une étude effectuée en 2004 sur cette question: http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

³¹ En dehors de l'UE, cette approche a été suivie en Suisse, où les systèmes de tarification pour les poids lourds incluent également les coûts environnementaux externes. D'un point de vue économique, les frais devraient être modulés selon ces coûts externes et la place et le temps de conduite, afin d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des infrastructures.

coûts externes pour tous les modes de transport et d'une stratégie pour la mise en oeuvre graduelle du modèle pour tous les modes de transport³².

La législation communautaire autorise également les États membres à moduler les redevances sur l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire en fonction des effets externes sur l'environnement. Ils n'augmenteront pas le niveau global des revenus incombant au gestionnaire de l'infrastructure en l'absence de niveau comparable de tarification des coûts environnementaux sur d'autres modes de transport concurrents³³.

Comment une tarification des infrastructures, y compris en considérant les coûts environnementaux, peut-elle être appliquée aux modes de transport? Ce modèle devrait-il être appliqué à tous les modes de transport ou devrait-il tenir compte des spécificités de chacun d'entre eux? Dans quelle mesure la directive « Eurovignette » devrait-elle être utilisée à cet égard?

Des systèmes locaux de tarification sont appliqués dans plusieurs villes de l'UE, telles que Londres et Stockholm, pour améliorer les conditions de circulation, notamment pour réduire les embouteillages en zone urbaine³⁴. De récentes évaluations montrent que cet objectif a été atteint, puisque la vitesse moyenne du trafic a augmenté et que les émissions (particules, NOx et CO₂) et la consommation d'énergie du trafic routier au sein de la zone en question ont sensiblement diminué³⁵. Des discussions sont même menées au niveau national, par exemple au Royaume-Uni ainsi qu'en Allemagne, sur l'opportunité d'étendre la tarification des encombrements à toutes les routes. La Commission continuera à soutenir les réseaux d'échange d'informations existants et à examiner le besoin en mesures de soutien au niveau de l'UE dans le cadre du livre vert sur les transports urbains en 2007.

4.2. Utilisation des instruments fondés sur le marché pour lutter contre la pollution et protéger les ressources

L'UE encourage également les États membres à utiliser la taxation et autres instruments fondés sur le marché dans le cadre de ses stratégies thématiques environnementales. Les États membres ont exploité ces possibilités, mais à des degrés très divers, et ont acquis de l'expérience en appliquant différentes formules. Au-delà des considérations relatives à l'environnement, il pourrait être nécessaire de procéder à une harmonisation au niveau de l'UE dans les situations transfrontalières et lorsque la taxation a été de plus en plus utilisée au niveau national et peut avoir des retombées sur le fonctionnement du marché intérieur.

4.2.1. L'eau

L'eau doit être gérée de manière durable. La directive-cadre sur l'eau³⁶ (DCE) fournit un cadre d'action global. Elle exige que les États membres mettent en place d'ici à 2010 des politiques de tarification de l'eau qui encouragent une utilisation efficace de l'eau. Ainsi, tous les utilisateurs supporteront les coûts (en particulier, les coûts environnementaux externes et

³² Article 1, paragraphe 9, de la directive 2006/38/CE du 17 mai 2006.

³³ Directive 2001/14/CE du 26 février 2001 et COM(2001) 307.

³⁴ La directive «Eurovignette» révisée mentionne explicitement la possibilité pour les États membres d'utiliser ces systèmes (article 9).

³⁵ Voir AEE 2006, p. 57.

³⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000).

les coûts des ressources) en vertu du principe du «pollueur-payeur», qui, dans certains cas, n'est pas complètement appliqué³⁷. Les États membres doivent également faire rapport sur les mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre ces dispositions dans leurs plans de gestion des bassins hydrographiques d'ici à 2009.

Plusieurs États membres appliquent déjà des taxes ou des redevances sur le captage des eaux souterraines et/ou de surface ou sur la consommation d'eau, qui ont permis de réduire la consommation, les fuites et la pollution. La Commission estime que l'utilisation des instruments fondés sur le marché est essentielle pour satisfaire aux exigences de la DCE. Elle continuera à coopérer étroitement avec les États membres sur ces questions dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre adoptée avec le groupe des directeurs de l'eau des autorités nationales compétentes.

Comment la Commission peut-elle garantir le plus efficacement possible la mise en œuvre des politiques de tarification de l'eau définies dans la directive-cadre sur l'eau? Quelles options doit-on examiner dans le but de renforcer les liens entre les investissements dans des projets nationaux dans le domaine de l'eau et la mise en place d'une tarification correspondante de l'eau pour fournir des incitations aux utilisateurs et éviter les distorsions de la concurrence?

4.2.2. Gestion des déchets

Le principal objectif de la prévention et de la gestion des déchets conformément au 6^e PAE est de dissocier la production des déchets de la croissance économique; certains signes indiquent que cette dissociation commence à se dessiner.

Bien que la mise en décharge constitue généralement la pire option du point de vue de l'environnement³⁸, les signaux du marché la privilégient souvent, car ils ne tiennent pas compte de ses effets sur l'environnement. En outre, si la taxation de l'élimination des déchets, notamment la mise en décharge, peut constituer un moyen efficace de corriger cette distorsion et d'encourager le recyclage et la valorisation des déchets³⁹, des niveaux de taxation différents entre les États membres pourraient entraîner des mouvements de déchets motivés par des considérations d'ordre purement fiscal et une distorsion de la concurrence entre les entreprises de gestion des déchets.

La Commission a donc encouragé les États membres à échanger des informations sur leurs approches respectives en matière de taxes sur la mise en décharge et à tenir la Commission informée⁴⁰. De plus, une nouvelle mesure pour régler la deuxième question pourrait consister à établir des critères communs, et notamment des taux minimaux efficaces sur le plan environnemental, pour mettre en place des taxes de mise en décharge fondées sur les meilleures pratiques avérées.

³⁷ AEE, «Les instruments fondés sur le marché pour la politique environnementale en Europe», rapport technique de l'AEE 8/2005 (EEA, Market-based instruments for environmental policy in Europe, EEA Technical Report 8/2005).

³⁸ Voir la communication de la Commission intitulée «Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources: Une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets» - COM(2005) 666 du 21.12.2005.

³⁹ Cette approche a été appliquée dans plusieurs États membres. Voir AEE 2006. Néanmoins, une récente étude de l'OCDE précise également que dans quelques États membres l'impôt dépasse à présent sensiblement les coûts prévus d'externalité. Cf. OCDE, Développement durable dans les pays de l'OCDE, 2004.

⁴⁰ COM(2005) 666 du 21.12.2005.

Si les efforts déployés pour éviter que les déchets ne soient mis en décharge sont insuffisants, la Commission doit-elle envisager de proposer une taxe harmonisée sur la mise en décharge avec des taux minimaux applicables à l'ensemble de l'UE?

Les matériaux d'emballage ou les produits d'une même catégorie, par exemple les piles, n'ont pas tous les mêmes incidences sur l'environnement. Des instruments fondés sur le marché différenciés en fonction des effets des produits encourageraient par conséquent un mode de consommation plus durable. En vertu du droit communautaire, les États membres peuvent adopter des mesures nationales pour atteindre certains objectifs, tels qu'empêcher les déchets d'emballage ou encourager l'utilisation des emballages récupérables ou collecter et recycler les piles usagées ainsi que de promouvoir l'utilisation de piles contenant des substances moins polluantes⁴¹, mettant ainsi en œuvre le principe du «pollueur-payeur». Dans tous les cas, ces mesures doivent respecter les obligations qui leur incombent en vertu du traité (en particulier les règles sur le marché intérieur et la non-discrimination, et notamment l'article 90 du traité CE⁴²).

Nombre d'entre eux utilisent des instruments fondés sur le marché tels que des taxes, des systèmes de consignation ou des permis négociables pour les déchets d'emballage en général ou des déchets d'emballage spécifiques (par exemple les emballages pour boissons ou les sachets en plastique)⁴³. Le Danemark a adapté sa taxe sur les emballages en fonction des effets de chaque matériau sur l'environnement, et la Lettonie a également introduit une différenciation fondée sur le matériau utilisé⁴⁴. La Commission est prête à soutenir un échange structuré d'informations entre les États membres concernant leurs approches.

Le cadre juridique communautaire prévoit-il une marge de manœuvre suffisante pour permettre à des États membres de recourir aux instruments fondés sur le marché pour s'attaquer aux questions de gestion des déchets? La Commission devrait-elle faciliter l'application des instruments fondés sur le marché dans ce domaine, par exemple en soutenant les échanges d'informations?

4.3. Utilisation des instruments fondés sur le marché pour protéger la biodiversité

L'utilisation des instruments fondés sur le marché pour protéger la biodiversité est de mieux en mieux acceptée comme moyen d'intégrer la conservation dans la prise de décisions des acteurs économiques et d'atteindre de manière rentable des objectifs de conservation et d'exploitation durable des ressources, tels que ceux figurant dans le plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique ainsi que dans la politique commune de la

⁴¹ Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (JO L 266 du 26.9.2006).

⁴² Directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365 du 31.12.1994), modifiée par la directive 2004/12/CE (JO L 47 du 18.2.2004), en particulier l'article 15. Voir aussi le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive COM(2006) 767. Naturellement, les exigences de qualité des emballages doivent être aussi respectées.

⁴³ Pour de plus amples informations, voir la base de données OCDE/AEE sur les instruments économiques utilisés en matière de politique environnementale et de gestion des ressources naturelles (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

⁴⁴ Voir AEE, «Utiliser le marché pour une politique de l'environnement rentable», 2006 (EEA, Using the market for cost-effective environmental policy, 2006).

pêche⁴⁵. Les trois principaux types d'instruments fondés sur le marché – taxes/redevances/droits, subventions et permis négociables – sont utilisés, essentiellement pour la conservation des habitats et des écosystèmes, mais aussi pour la protection de telle ou telle espèce.

Les instruments fondés sur le marché peuvent être des instruments efficaces pour encourager les propriétaires fonciers à entretenir les forêts ou les zones humides ou pour compenser les dégâts inévitables que les projets d'aménagement causent à la biodiversité, en créant des habitats similaires ailleurs afin d'éviter toute perte nette de biodiversité (compensations de biodiversité).

Les redevances et les droits, tels que les permis de chasse et de pêche, peuvent contribuer à maintenir l'utilisation des ressources de biodiversité à un niveau viable. Il peut aussi arriver que le soutien financier soit octroyé sous la forme de « paiements pour des services environnementaux » (PSE) par ex. des mesures agro-environnementales de la politique agricole commune, afin de dédommager les propriétaires qui entretiennent les forêts ou les zones humides filtrant l'eau, servant de réservoirs ou fournissant des habitats aux insectes qui pollinisent les plantations voisines, parce qu'ils renonceront aux recettes dans l'intérêt général⁴⁶. La Finlande a procédé à des enchères où les participants font une offre pour les subventions minimales qu'ils exigent pour mettre en œuvre les mesures de protection de la biodiversité, ce qui évite de fixer des subventions trop élevées⁴⁷.

La création d'habitats de réserve est un autre exemple d'utilisation des instruments fondés sur le marché: il s'agit d'un instrument d'échange apparu pour la première fois aux États-Unis (dans ce cas, il s'agissait de la création de zones humides de réserve) dans le contexte de régimes de responsabilités. Ces régimes transforment les responsabilités environnementales en titres négociables, modifiant ainsi les structures d'incitation et les comportements en attribuant des droits de propriété et en créant des marchés. Des entreprises spécialisées créent des zones humides et vendent ensuite des crédits «zones humides» aux promoteurs, ce qui garantit la réalisation des objectifs environnementaux sans aucune perte nette de la valeur totale et entraîne dans le même temps une concurrence entre les entreprises pour la mise en place de nouvelles zones humides dans des conditions économiquement avantageuses. Comme les régimes de permis négociables en général, ces régimes contribuent à intégrer des objectifs de conservation dans les activités économiques courantes de l'entreprise, contribuant ainsi à surmonter la réticence des entreprises. Toutefois, l'équivalence des habitats doit être maintenue et des critères de mesure doivent être définis. Dans le cas des zones protégées, les

⁴⁵ COM(2006) 216. Un autre exemple est la gestion de la pêche où les systèmes de gestion impliquant des instruments fondés sur le marché tels que les différents quotas de pêche transmissibles, sont plus courants. Cf. OCDE, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Cf. COM(2002) 181 du 28.5.2002 et COM(2006) 103 du 9.3.2006 ainsi que la récente communication relative aux instruments de gestion fondés sur les droits de pêche pour protéger la biodiversité - COM(2007) 73 du 26.2.2007.

⁴⁶ Lorsque seuls de petits groupes sont impliqués, ces mesures d'indemnisation peuvent également être établies directement entre des parties privées. Le système de paiement en contrepartie des services fournis pour les écosystèmes est également préconisé au niveau international, notamment en tant qu'instrument pour protéger les forêts tropicales. Voir Banque mondiale, *At loggerheads*, 2006. Le PSE peut impliquer des aides d'État qui doivent alors être notifiées au titre de l'art. 88 du traité CE.

⁴⁷ Voir l'étude «L'utilisation des incitations du marché pour préserver la biodiversité» (The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity) <http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>. L'Australie a eu également recours à cette approche.

mesures compensatoires pour la perte d'habitats ne doivent être appliquées qu'en dernier ressort.

Les États membres doivent-ils utiliser de manière plus intensive ces types d'instruments? Les «paiements pour la prestation de services en faveur de l'environnement», en particulier, doivent-ils être utilisés de manière plus intensive pour atteindre des objectifs environnementaux? Et faut-il examiner de manière plus poussée la possibilité d'introduire des systèmes de compensation de la biodiversité au niveau communautaire, par exemple la création de zones humides de réserve?

4.4. Utilisation des instruments fondés sur le marché pour lutter contre la pollution atmosphérique

La pollution atmosphérique nuit à la santé humaine et à l'environnement. La nécessité d'améliorer la qualité de l'air est reconnue depuis plusieurs décennies. Bien que les mesures adoptées à l'échelon national et au niveau de l'UE aient permis de réaliser des améliorations notables, la pollution atmosphérique continue à avoir des répercussions graves qui font l'objet de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique de la Communauté.

Plusieurs États membres utilisent des instruments fondés sur le marché pour lutter contre la pollution atmosphérique, en particulier des taxes et des redevances sur les NO_x et le SO₂. Plus récemment, des systèmes nationaux d'échange de quotas d'émission ont été mis en place pour remédier aux problèmes posés par les polluants atmosphériques classiques. Bien que l'échange soit de toute évidence plus efficace sur un marché plus vaste, la sensibilité environnementale à ces polluants varie au sein de l'Europe, et il faut donc veiller à ce que l'échange de quotas d'émission n'entraîne pas de grave pollution locale («sites critiques») ou ne cause la détérioration du milieu naturel par acidification, eutrophisation ou ozone.

La Commission examine actuellement si des régimes facultatifs transfrontaliers d'échange de quotas d'émission entre groupes d'États membres pourraient augmenter la flexibilité et réduire les coûts de mise en conformité tout en maintenant un niveau élevé de protection de l'environnement:

- Lorsqu'elle révisera la directive fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques⁴⁸, la Commission examinera comment l'échange de quotas d'émission pourrait permettre de réaliser de nouvelles réductions des émissions au meilleur coût⁴⁹. Les Pays-Bas et la Slovaquie pourraient faire profiter des enseignements précieux tirés de l'application de leurs régimes d'échange de quotas d'émission de NO_x et de SO₂ les États membres désireux d'utiliser cet instrument. Une connexion entre les systèmes nationaux pourrait même être envisagée⁵⁰.

⁴⁸ Directive 2001/81/CE du 23.10.2001 (JO L 309 du 27.11.2001).

⁴⁹ Dans sa proposition de directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe - COM(2005) 447 du 21.9.2005 -, la Commission faisait référence à l'utilisation des régimes d'échange de quotas d'émission par les États membres en tant qu'instruments de lutte contre la pollution atmosphérique aux niveaux régional ou national. Les États membres pouvaient y avoir recours pour démontrer les efforts déployés en vue de l'élaboration de normes communautaires de qualité de l'air même s'ils avaient besoin de demander une prolongation de délai.

⁵⁰ Le Royaume-Uni a l'intention de mettre en place à partir de 2008 un régime d'échange pour les NO_x et le SO₂, ainsi que pour les poussières.

- La Commission examine également la possibilité d'étendre l'échange de quotas d'émission aux NOx et au SO₂ dans le cadre de la révision de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁵¹. Les États membres peuvent déjà mettre en place des régimes qui autorisent l'échange des émissions restantes après la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles (MTD). Se pose également la question de savoir s'ils doivent être autorisés, soit individuellement soit conjointement, à choisir l'échange de droits d'émission plutôt que des autorisations fondées sur les MTD⁵².

Serait-il possible d'utiliser des régimes transfrontaliers d'échange de quotas d'émission entre groupes d'États membres pour lutter contre les polluants atmosphériques classiques (SO₂ et NOx)? Comment ce système devrait-il être conçu pour être compatible avec les taxes et redevances nationales qui sont appliquées dans plusieurs États membres?

5. CONCLUSION

La Commission estime que, parallèlement à la réglementation et à d'autres instruments, les instruments fondés sur le marché, y compris les échanges de quotas, les mesures fiscales et les subventions, devraient faire l'objet d'une utilisation accrue en tant qu'outil d'un bon rapport coût-efficacité pour réaliser les objectifs environnementaux et autres objectifs stratégiques, tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Cette approche serait conforme au Développement durable, à l'agenda de Lisbonne et aux mesures visant à «mieux légiférer».

La nouvelle politique de l'énergie et du climat décidée en Europe n'est rien de moins qu'une révolution industrielle pour les 10 à 15 années à venir. Elle exigera un changement substantiel dans la manière dont l'Europe gère l'énergie dont l'objectif final de créer une véritable économie à faible teneur en carbone. Plusieurs domaines politiques – tant au niveau national qu'européen - devront participer et s'adapter afin de concrétiser cet objectif ambitieux. Les instruments basés sur le marché auront un rôle majeur dans les efforts indispensables pour obtenir ce réel changement via des incitations destinées aux entreprises et aux consommateurs. En plus de cet important rôle sur le long terme, les instruments fondés sur le marché présentent aussi des avantages majeurs pour les objectifs fiscaux, environnementaux et de répartition, présentés dans ce document.

Au moyen du présent livre vert, la Commission souhaiterait susciter un débat sur la contribution plus active des instruments communautaires fondés sur le marché à la réalisation de ces objectifs, en particulier en ce qui concerne la taxation indirecte. Par ailleurs, le présent document répertorie plusieurs autres domaines se prêtant à l'application des instruments fondés sur le marché, dans lesquels la Communauté pourrait jouer un rôle de facilitateur en faisant progresser les échanges de meilleures pratiques. La Commission souhaite recueillir des réactions aux idées et aux questions spécifiques posées dans le présent document, ainsi que

⁵¹ Rapport de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution - COM(2005) 540 du 3.11.2005.

⁵² Pour répondre à cette question, il importera de ne pas se contenter d'examiner les questions de différence de sensibilité environnementale et de «sites critiques», mais de se pencher aussi sur le risque que l'introduction de l'échange de quotas d'émission pour certains polluants ne fausse l'approche intégrée de la directive IPPC. Le système actuel d'application et de suivi de la directive IPPC ne doit pas non plus être affaibli. Cet aspect devrait être évalué en tenant compte de la mesure dans laquelle les régimes d'échange de quotas d'émission pourraient permettre de réduire les émissions de manière plus rentable que le système actuel.

des commentaires sur le type d'instruments fondés sur le marché qui permettraient de combiner un maximum d'effets bénéfiques.

Les réponses à la consultation doivent être transmises à l'adresse électronique: Green-paper-mbi@ec.europa.eu le 31 juillet 2007 au plus tard.