

Bruxelles, le 24 août 2022
(OR. en)

11904/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0251(NLE)**

**FISC 169
ECOFIN 811
ENER 404**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	22 août 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 408 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL autorisant le Portugal à appliquer des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 408 final.

p.j.: COM(2022) 408 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.8.2022
COM(2022) 408 final

2022/0251 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant le Portugal à appliquer des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Justification et objectifs de la proposition

La taxation des produits énergétiques et de l'électricité au sein de l'Union européenne est régie par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité¹ (ci-après la «directive sur la taxation de l'énergie» ou la «directive»).

Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive, outre les dispositions prévues en particulier aux articles 5, 15 et 17, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires du niveau de taxation pour des raisons de politique spécifiques.

Le Portugal demande l'autorisation d'appliquer une réduction temporaire des taux de taxation nationaux pour le gazole et l'essence sans plomb utilisés comme carburants², en deçà des niveaux minima de taxation fixés à l'article 7 de la directive et à l'annexe I, tableau A, de la directive.

La période de validité demandée expire le 31 décembre 2022, ce qui n'excède pas la durée maximale autorisée par l'article 19, paragraphe 2, de la directive sur la taxation de l'énergie.

Par lettre du 2 mai 2022, les autorités portugaises ont informé la Commission de leur intention d'appliquer cette mesure temporaire. Des informations complémentaires ont été fournies les 11 et 23 mai 2022, ainsi que le 8 juin 2022.

Selon les autorités portugaises, l'objectif de la mesure est d'atténuer les prix de détail élevés des carburants utilisés dans les véhicules à moteur³, qui sont le résultat des évolutions géopolitiques actuelles et qui affectent directement tant les ménages que les entreprises.

En ce qui concerne les prix de l'énergie et leur évolution, selon les chiffres fournis par les autorités portugaises, les prix (hors taxes) ont sensiblement augmenté, depuis le début de l'année, pour le gazole et pour le type d'essence sans plomb le plus consommé (*gasolina 95*)⁴.

Le tableau ci-dessous, fourni par les autorités portugaises, indique le prix de détail moyen à la fin du mois ainsi que les composantes de prix pour chaque mois de janvier à mai 2022.

¹ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51.

² Gazole, codes NC 2710 19 43 à 2710 19 48, et essence sans plomb, codes NC 2710 12 41, 2710 12 45 et 2710 12 49.

³ Au Portugal, 6,4 millions de personnes sont en possession d'un permis de conduire.

⁴ Comparaison effectuée à l'aide des prix de la [DGEG](#) (Direção Geral de Energia e Geologia), du 21 février au 30 mai 2022.

							Taxes				EUR /Litre
Produit	Date	CIF	chargement et stock	carporation de biocarbu	Marge brute	Prix hors taxes	ISP	CO2	CSR	TVA	Prix de détail (PVP)
Gazole	31-01-2022	0,619	0,006	0,112	0,071	0,807	0,333	0,059	0,111	0,301	1,612
	28-02-2022	0,647	0,006	0,111	0,094	0,858	0,333	0,059	0,111	0,313	1,675
	28-03-2022	0,982	0,006	0,069	0,099	1,156	0,296	0,059	0,111	0,373	1,995
	25-04-2022	0,915	0,006	0,069	0,110	1,099	0,296	0,059	0,111	0,360	1,926
	30-05-2022	0,945	0,006	0,104	0,061	1,116	0,168	0,059	0,111	0,335	1,789
Essence sans plomb	31-01-2022	0,580	0,006	0,108	0,087	0,781	0,507	0,054	0,087	0,329	1,758
	28-02-2022	0,633	0,006	0,106	0,096	0,841	0,507	0,054	0,087	0,343	1,832
	28-03-2022	0,810	0,006	0,066	0,134	1,016	0,490	0,054	0,087	0,379	2,027
	25-04-2022	0,780	0,006	0,075	0,113	0,974	0,490	0,054	0,087	0,369	1,975
	30-05-2022	1,012	0,006	0,104	0,081	1,203	0,331	0,054	0,087	0,384	2,055

Selon le Portugal, l'accise semble être la seule composante du prix sur laquelle il est possible d'intervenir pour réduire les prix de détail à court terme. Par conséquent, selon lui, la dérogation est nécessaire pour remédier à la flambée actuelle des prix de l'énergie au Portugal.

En effet, selon les autorités portugaises, il n'est pas possible de réduire les **deux premières composantes de prix** dans le tableau ci-dessus (à savoir les *prix internationaux des dérivés du Brent et du pétrole — CIF*, et les *coûts de déchargement et de stockage*) car elles sont déterminées par les forces concurrentielles de l'offre et de la demande sur les marchés internationaux.

En ce qui concerne la **troisième composante de prix** dans le tableau ci-dessus (*coûts d'incorporation du biocarburant*)⁵, selon les autorités portugaises, une réduction ou une suspension des objectifs d'incorporation de biocarburant aurait les effets négatifs suivants:

- i) non-respect des objectifs applicables de la directive RED II⁶ (augmentant ainsi les émissions de gaz à effet de serre en raison de l'augmentation de la composante fossile des carburants);
- ii) préjudice envers l'industrie des biocarburants et l'industrie de la production d'aliments pour animaux;
- iii) augmentation de la dépendance énergétique en raison de l'utilisation accrue de combustibles fossiles importés.

Par conséquent, selon le Portugal, il ne semble ni raisonnable ni approprié de modifier les objectifs d'incorporation de biocarburant, en particulier en ce qui concerne le diesel. En outre,

⁵ Au niveau national, le décret-loi n° 117/2010 du 2 octobre 2010, dans sa rédaction actuelle, fixe un objectif d'incorporation obligatoire de 11 % pour les biocarburants.

⁶ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82) (deuxième directive sur les énergies renouvelables).

le poids du biocarburant incorporé dans le PVP⁷ des carburants (essence et diesel) est inférieur à 4 %⁸.

En ce qui concerne la **quatrième composante de prix** dans le tableau ci-dessus (*marge brute*), outre d'autres mesures politiques, le gouvernement portugais et l'autorité nationale de régulation de l'énergie ont déjà mis en place un suivi périodique et la publication de l'évolution des prix, notamment en vue d'une réduction des droits d'accise, afin de vérifier si les vendeurs de carburants répercutent la réduction totale sur le consommateur final. Depuis le 1^{er} juin 2022, elles ont également mis en place un mécanisme visant à limiter les marges commerciales, à la suite d'une proposition de l'autorité de régulation, lorsque ces marges dépassent les niveaux efficaces ou les marges historiques.

Enfin, le gouvernement réduit actuellement les **droits d'accise**⁹ de manière flexible, en fonction du comportement du marché et des prix des carburants. Il peut en résulter des taux de taxation inférieurs aux minima fixés au niveau de l'UE. Ce mécanisme, sous la forme de «taux yo-yo», vise essentiellement à contrer les fluctuations des prix à la consommation¹⁰.

En outre, dans ce contexte, les marges brutes, en particulier sur le gazole, sont insuffisantes compte tenu des niveaux minima de taxation de la directive.

À la lumière de ce qui précède, les autorités portugaises estiment que, vu la situation socio-économique actuelle, il convient d'appliquer le mécanisme prévu à l'article 19 de la directive afin d'autoriser une réduction des taxes à un niveau inférieur aux minima fixés dans la directive.

Si, par exemple, sur la base de l'évolution des prix observée jusqu'à présent, les prix (hors taxes) augmentent de 35 % pour le gazole et de 50 % pour l'essence sans plomb, en utilisant le «taux flexible» susmentionné, le Portugal devrait ramener le niveau de taxation à 278 EUR/1000 litres pour le gazole et à 357 EUR/1000 litres pour l'essence sans plomb, ce qui est inférieur aux taux minima prévus par la directive.

Compte tenu du niveau actuel d'incertitude et des variables de marché, les autorités portugaises ne sont pas en mesure d'estimer les prix pour les six prochains mois. Sur la base des hypothèses d'augmentation de prix susmentionnées, elles réduiraient le taux de taxation pour le gazole à 270 EUR/1 000 litres et pour l'essence sans plomb à 350 EUR/1 000 EUR litres. Ces deux taux seraient inférieurs aux minima (330 EUR/1000 litres et 359 EUR/1000 litres respectivement) fixés à l'article 7 de la directive et au tableau A de l'annexe I de la directive.

Le tableau ci-dessous présente les estimations fournies par les autorités portugaises.

⁷ *Preço de Venda ao Público* (prix de détail).

⁸ Selon les données du dernier bulletin du marché des carburants publié par l'*Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos*.

⁹ Désignés dans le tableau ci-dessus par ISP (*Imposto sobre os Produtos Petrolíferos*), CO₂ et CSR (*Contribuição de Serviço Rodoviário*).

¹⁰ La révision hebdomadaire des droits d'accises consiste en une réduction d'un montant considéré comme équivalent à une réduction théorique du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur le carburant routier de 23 % (taux normal) à 13 % (taux réduit plus élevé), restituant finalement le montant de la TVA perçu exceptionnellement en raison de l'augmentation du prix du marché des produits concernés.

Scénarios hypothétiques

Produit	Date	Évolution mensuelle	Prix hors taxes	ISP	CO2	CSR	TVA	PVP	Taux TVA	Charge fiscale fixe
Gazole	30-06-2022	35%	1,506	0,122	0,054	0,087	0,407	2,176	23%	0,670 Gazole
	31-07-2022	-10%	1,356	0,121	0,059	0,111	0,379	2,026	23%	0,848 Essence sans plomb
	31-08-2022	-10%	1,220	0,146	0,059	0,111	0,353	1,890		
	30-09-2022	-10%	1,098	0,169	0,059	0,111	0,331	1,768		
	31-10-2022	-10%	0,988	0,190	0,059	0,111	0,310	1,658		
Essence sans plomb	30-06-2022	50%	1,804	0,210	0,054	0,087	0,496	2,652		
	31-07-2022	-10%	1,624	0,244	0,054	0,087	0,462	2,471		
	31-08-2022	-10%	1,461	0,274	0,054	0,087	0,432	2,309		
	30-09-2022	-10%	1,315	0,302	0,054	0,087	0,404	2,163		
	31-10-2022	-10%	1,184	0,326	0,054	0,087	0,380	2,031		

Enfin, comme l'ont souligné les autorités portugaises, les produits énergétiques ne seront pas taxés différemment en fonction du siège ou de la nationalité du fournisseur ou du consommateur, et tout consommateur pourra avoir accès à ce type de produits.

L'impact budgétaire ne peut pas être quantifié à ce stade, car il dépendra des prix des carburants.

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

L'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive est libellé comme suit:

«Outre les dispositions des articles précédents, en particulier les articles 5, 15 et 17, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politique spécifiques».

Au moyen de la réduction de taxation demandée, qui doit être appliquée pendant une période limitée, les autorités portugaises entendent atténuer les prix de détail exceptionnellement élevés des carburants et, à terme, réduire les conséquences sociales et économiques de la situation géopolitique exceptionnelle actuelle qui touche à la fois les ménages et les entreprises.

La réduction de taxation permettrait aux bénéficiaires de se voir appliquer des taux d'accises nationaux qui peuvent être inférieurs aux taux minima de taxation de l'UE prévus par la directive sur la taxation de l'énergie. Compte tenu de la situation géopolitique exceptionnelle actuelle, cette mesure serait utile aux fins des considérations relatives à la politique de cohésion sociale. Sur la base du mécanisme susmentionné, la réduction du droit d'accise dépendrait toutefois des prix des carburants concernés.

La possibilité d'instaurer cette réduction peut être envisagée au titre de l'article 19 de la directive, puisque son objectif est de permettre aux États membres d'introduire de nouvelles exonérations ou réductions pour des raisons de politique spécifiques.

La période de validité limitée de l'autorisation, jusqu'au 31 décembre 2022, se situe dans le délai maximal autorisé par l'article 19, paragraphe 2, de la directive sur la taxation de l'énergie, qui prévoit, pour ce type de mesure, une période maximale de six ans, avec possibilité de renouvellement.

Toutefois, la dérogation ne devrait pas compromettre l'adoption future par le Conseil d'un acte juridique fondé sur une proposition de la Commission visant à modifier la directive sur la taxation de l'énergie¹¹.

Règles en matière d'aides d'État

La réduction de taxation temporaire envisagée par les autorités portugaises peut induire des niveaux de taxation inférieurs aux niveaux minima de taxation fixés à l'article 7 de la directive et à l'annexe I, tableau A, de la directive.

La présente proposition est sans préjudice de toute appréciation de la mesure portugaise au regard des règles en matière d'aides d'État. En outre, la proposition de décision d'exécution du Conseil ne préjuge pas de l'obligation qui incombe à l'État membre de veiller au respect des règles en matière d'aides d'État.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission doit examiner chaque demande de dérogation au titre de l'article 19 de la directive sur la taxation de l'énergie en prenant en considération le bon fonctionnement du marché intérieur, la nécessité d'assurer une concurrence loyale et les politiques de l'Union en matière de santé, d'environnement, d'énergie et de transport.

Selon les autorités portugaises, la réduction de taxation envisagée devrait en partie alléger la charge sociale et économique qui pèse sur la population portugaise en raison de la récente hausse des prix résultant notamment du conflit en Ukraine. En effet, la situation géopolitique particulière, associée à un prix de marché élevé du pétrole brut, qui devrait encore augmenter au cours des prochains mois, se traduit par une hausse des coûts pour les ménages et les entreprises portugais.

En raison de cette situation exceptionnelle, la mesure temporaire demandée n'est pas susceptible d'affecter les échanges intra-UE. Compte tenu de ses effets restreints et de sa durée limitée, la mesure ne devrait pas fausser la concurrence ni entraver le fonctionnement du marché intérieur.

Comme le souligne la communication RePowerEU¹², tout en mettant l'accent sur les ménages et les entreprises vulnérables, la Commission invite les États membres à adopter des mesures visant à encourager les économies d'énergie et à réduire la consommation de combustibles fossiles. Néanmoins, compte tenu de sa courte durée et des circonstances exceptionnelles actuelles liées à la situation géopolitique, associées à un prix de marché exceptionnellement élevé du pétrole, la dérogation demandée semble appropriée et proportionnée. La mesure tient également compte de la nécessité de trouver un équilibre entre les objectifs politiques spécifiques énumérés à l'article 19 de la directive sur la taxation de l'énergie, et notamment la politique environnementale de l'UE, et l'urgence impérieuse de garantir l'accessibilité financière de l'énergie pour les entreprises et les ménages.

¹¹ Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte) du 14 juillet 2021, COM(2021) 563 final, 2021/0213 (CNS).

¹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable*» [COM(2022) 108 final du 8.3.2022].

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Le domaine de la fiscalité indirecte, couvert par l'article 113 du TFUE, ne relève pas en soi des compétences exclusives de l'Union européenne au sens de l'article 3 du TFUE.

Cependant, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE, le Conseil s'est vu accorder la compétence exclusive, en vertu du droit dérivé, d'autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires au sens de cette disposition. Les États membres ne peuvent donc pas se substituer au Conseil. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas à la présente décision d'exécution. En tout état de cause, le présent acte n'étant pas un projet d'acte législatif, il n'y a pas lieu de le transmettre aux parlements nationaux conformément au protocole n° 2 annexé aux traités afin que ceux-ci vérifient le respect du principe de subsidiarité.

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité. La réduction du niveau de taxation n'excède pas ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi.

L'autorisation demandée est accordée pour une période limitée, jusqu'au 31 décembre 2022.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est la décision d'exécution du Conseil. L'article 19 de la directive 2003/96/CE ne prévoit que ce type de mesure.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La mesure ne requiert pas l'évaluation de la législation existante.

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition fait suite à une demande présentée par le Portugal et elle ne concerne que cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La présente proposition concerne l'octroi d'une autorisation à un seul État membre, à sa propre demande, et ne requiert pas d'analyse d'impact.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La mesure ne prévoit aucune simplification. Elle fait suite à une demande présentée par le Portugal et ne concerne que cet État membre.

- **Droits fondamentaux**

La mesure n'a aucune incidence sur les droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La mesure n'entraîne pas de charge financière et administrative pour l'Union européenne. La proposition n'a donc aucune incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Un plan de mise en œuvre n'est pas nécessaire. La présente proposition concerne l'octroi d'une autorisation de réduction fiscale à un seul État membre, à sa propre demande. Elle est prévue pour une période limitée. Les taux de taxation applicables peuvent être inférieurs aux niveaux minima de taxation fixés par la directive sur la taxation de l'énergie. La mesure peut faire l'objet d'une évaluation en cas de demande de renouvellement à l'expiration de la période de validité.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

La proposition ne nécessite pas de documents explicatifs sur la transposition.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1^{er} dispose que le Portugal sera autorisé à appliquer des taux réduits de taxation du gazole et de l'essence sans plomb utilisés comme carburants, inférieurs aux niveaux minima de taxation.

L'article 2 dispose que l'autorisation demandée est accordée jusqu'au 31 décembre 2022, ainsi que le Portugal l'a demandé, ce qui s'inscrit dans la limite de la période maximale de six ans autorisée par la directive.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant le Portugal à appliquer des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité¹, et notamment son article 19,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Par lettre du 2 mai 2022, le Portugal a demandé l'autorisation d'appliquer des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE, qui peuvent être inférieurs aux niveaux minima de taxation visés à l'article 7 de ladite directive. Les autorités portugaises ont fourni des informations et des éclaircissements complémentaires à l'appui de leur demande les 11 et 23 mai 2022, ainsi que le 8 juin 2022. L'autorisation a été demandée pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2022.
- (2) Selon les autorités portugaises, l'application d'un taux de taxation réduit vise à atténuer les conséquences sociales et économiques des prix de détail élevés des carburants résultant de la situation géopolitique et qui touchent directement les ménages et les entreprises. Cette mesure vise à répondre aux besoins quotidiens liés à la consommation de carburants, en contribuant à réduire l'impact de la hausse des prix de détail.
- (3) L'autorisation demandée n'est pas susceptible de fausser la concurrence ou d'entraver le bon fonctionnement du marché intérieur. Compte tenu de sa courte durée et des circonstances exceptionnelles liées à la situation géopolitique, associées à un prix de marché exceptionnellement élevé du pétrole, la dérogation demandée est jugée appropriée et proportionnée. L'autorisation assure l'équilibre entre les objectifs spécifiques énumérés à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE, et notamment la politique environnementale de l'Union, et l'urgence impérieuse de garantir aux entreprises et aux ménages des prix abordables pour l'énergie. La réduction de taxation compenserait partiellement l'augmentation des coûts de l'énergie et ne serait cumulée avec aucun autre type de réduction de la taxation.
- (4) Il convient donc d'autoriser le Portugal à appliquer, comme demandé, des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants.

¹ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51.

- (5) Conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2003/96/CE, toute autorisation accordée au titre de cette disposition doit être strictement limitée dans le temps. Toutefois, afin de ne pas compromettre les évolutions générales à venir du cadre juridique existant, il convient de prévoir que, si le Conseil, agissant en vertu de l'article 113 ou de toute autre disposition pertinente du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adoptait un système général modifié de taxation des produits énergétiques et de l'électricité avec lequel la présente autorisation ne serait pas compatible, cette dernière devrait cesser de s'appliquer le jour où ces règles générales deviennent applicables.
- (6) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles de l'Union relatives aux aides d'État,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le Portugal est autorisé à appliquer des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, en deçà des taux minima de taxation pertinents visés à l'article 7 de la directive 2003/96/CE

Article 2

La présente décision est applicable jusqu'au 31 décembre 2022.

Toutefois, si le Conseil, agissant en vertu de l'article 113 ou de toute autre disposition pertinente du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adopte un système général modifié de taxation des produits énergétiques et de l'électricité avec lequel l'autorisation accordée à l'article 1^{er} de la présente décision n'est pas compatible, la présente décision cesse de s'appliquer le jour où ces règles générales deviennent applicables.

Article 3

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*