

E 3936

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 4 août 2008

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 août 2008

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE sur la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

COM (2008) 459 FINAL.



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.7.2008
COM(2008) 459 final

2008/0150 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE sur la structure et les taux
des accises applicables aux tabacs manufacturés**

(présentée par la Commission)

{SEC(2008)2266}
{SEC(2008)2267}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

Conformément à l'article 4 de la directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes¹ et à l'article 4 de la directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes², la Commission européenne est tenue, tous les quatre ans, d'examiner le système des accises sous l'angle du bon fonctionnement du marché intérieur, de la valeur réelle des accises et des objectifs généraux du traité. Cet examen est censé porter également sur les dispositions pertinentes de la directive 95/59/CE du Conseil du 27 novembre 1995 concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés³. Compte tenu des caractéristiques des tabacs manufacturés, il convient d'accorder une attention particulière aux considérations liées à la politique de la santé.

La proposition de directive prévoit un nombre important de modifications à la législation communautaire en vigueur, afin de moderniser et de simplifier les règles actuelles, de les rendre plus transparentes et de mieux prendre compte les questions de santé publique. Elle concerne également l'alignement de la structure des accises applicables au tabac à fumer fine coupe (tabac à rouler) sur celle des accises fixées pour les cigarettes.

Les modifications proposées découlent d'un examen approfondi réalisé par la Commission. Les conclusions de cet examen sont présentées dans le rapport de la Commission joint au présent document.

- **Contexte général**

Comme indiqué plus haut, l'article 4 des directives 92/79/CEE et 92/80/CEE dispose que les taux et la structures des accises doivent faire l'objet d'un examen tous les quatre ans.

Conformément à cette disposition, la Commission a présenté, en septembre 1995, son *premier rapport*⁴. Elle y notait que, de manière générale, le rapprochement n'avait pas beaucoup progressé, mais concluait qu'il fallait procéder à une analyse plus détaillée et consulter les parties intéressées avant de prendre des décisions finales quant à une modification de la législation.

Dans son *deuxième rapport*, qu'elle a présenté en mai 1998⁵, la Commission indiquait que seules quelques modifications techniques de la législation communautaire en vigueur étaient nécessaires et arrivait à la conclusion que les structures et les taux des accises pouvaient rester

¹ JO L 316 du 31.10.1992, p. 8. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

² JO L 316 du 31.10.1992, p. 10. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

³ JO L 291 du 6.12.1995, p. 40. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

⁴ COM(95) 285 final du 13.9.1995.

⁵ COM(98) 320 final du 15.5.1998.

inchangés. Le rapport s'accompagnait d'une proposition de directive modifiant la législation sur le tabac afin d'y intégrer les adaptations techniques recommandées. Cette proposition a été adoptée par le Conseil le 29 juillet 1999 en tant que directive 1999/81/CE. Toutefois, un grand nombre d'États membres ont demandé à la Commission, dans une déclaration figurant au procès-verbal de la réunion du Conseil, d'envisager une révision plus fondamentale des taux et de la structure des accises applicables aux produits du tabac.

En mars 2001, la Commission a présenté son *troisième rapport*⁶. Celui-ci s'accompagnait d'une proposition de directive prévoyant des modifications substantielles. Ainsi, pour les cigarettes, la Commission proposait, en plus de l'exigence minimale de 57 % qui existait déjà, un montant d'accises minimal fixe de 70 EUR par 1 000 cigarettes dans la classe de produit la plus demandée (CPPD), de façon à garantir un plus grand rapprochement des niveaux de taxation pratiqués dans les différents États membres. La Commission proposait également une taxation similaire à celle des cigarettes pour les produits du tabac concurrents, comme le tabac fine coupe. La proposition a été adoptée par le Conseil le 12 février 2002 en tant que directive 2002/10/CE. Toutefois, le Conseil n'a pu se mettre d'accord que sur l'introduction d'un montant minimal fixe de 64 EUR, et il n'a pas aligné les taux minimaux pour le tabac fine coupe sur ceux applicables aux cigarettes. Dans ce contexte, à la requête de plusieurs États membres, la Commission a fait la déclaration suivante, inscrite au procès-verbal du Conseil concernant la directive 2002/10/CE: «*La Commission déclare que, dans son prochain rapport d'examen, prévu à l'article 4 de la directive 92/79/CEE et de la directive 92/80/CEE, elle présentera des éléments suffisants pour étudier de manière générale la possibilité d'aligner la structure des accises applicables au tabac à fumer fine coupe sur celle des accises fixées pour les cigarettes.*»

L'examen actuel est le quatrième du genre; il propose un nombre significatif de modifications de la législation communautaire en vigueur, afin de moderniser les règles existantes et d'assurer des conditions de concurrence équitables pour tous les opérateurs. En outre, la protection de la santé publique tient une place centrale dans le cadre de cet examen, étant donné que l'Union européenne a ratifié, le 30 juin 2005, la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac et que plusieurs États membres réclament un niveau plus élevé de protection de la santé humaine, et donc des taux minimaux plus élevés au niveau européen pour les droits d'accise sur le tabac. Enfin, compte tenu de la déclaration de la Commission susmentionnée, la présente proposition concerne également l'alignement de la structure des accises applicables au tabac à fumer fine coupe (tabac à rouler) sur celle des accises fixées pour les cigarettes.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Les dispositions actuelles figurent dans les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE.

Le régime en vigueur a été instauré le 1^{er} janvier 1993. Il est l'aboutissement de discussions entamées en 1985, avec le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur. La Commission y proposait l'harmonisation complète des taux d'accises sur le tabac manufacturé. Cependant, cette approche n'a pas été retenue par le Conseil et l'harmonisation n'a porté que sur les structures de taxation et sur les taux minimaux.

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

⁶ COM(2001) 133 final du 14.3.2001.

La présente proposition s'inscrit dans le droit fil des principaux objectifs et politiques de l'Union.

L'article 152 du traité prévoit qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. Compte tenu des caractéristiques des tabacs manufacturés, une attention particulière doit donc être accordée à la relation entre la santé publique et le prix final de ces produits, à la lumière de la convention—cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

Le tabagisme demeure, à lui seul, la principale forme de mortalité évitable dans la Communauté et l'une des principales causes de morbidité et de mortalité dans l'Union européenne, quelque 650 000 décès y étant liés chaque année.

La fiscalité s'inscrit dans une stratégie globale de prévention et de dissuasion, qui comprend également d'autres mesures visant à réduire la demande, comme des mesures non financières, la protection contre l'exposition à la fumée du tabac, la réglementation de la composition des produits, etc. Cependant, selon la Banque mondiale, l'augmentation du prix des produits du tabac est le moyen le plus efficace de prévenir le tabagisme. Une augmentation de 10 % entraîne une diminution de la consommation d'environ 4 % chez les adultes vivant dans les pays à hauts revenus. En outre, et ce n'est pas négligeable, les hausses de prix sont susceptibles d'avoir un impact encore plus important chez les jeunes, qui y sont plus sensibles que leurs aînés.

La proposition prévoit la fixation d'un droit minimal en termes monétaires et l'établissement d'un «plancher fiscal» applicable à l'ensemble des cigarettes vendues dans l'Union européenne, aux fins de la prise en compte des questions sanitaires pour toutes les catégories de cigarettes. Elle augmente les exigences minimales pour permettre de contribuer à la réduction de la consommation de tabac dans les cinq années à venir, notamment en faisant en sorte que les politiques de lutte antitabac de certains États membres ne soient pas compromises par des niveaux de taxation considérablement plus faibles dans d'autres États membres. Elle laisse par ailleurs aux États membres davantage de latitude quant à l'application de droits spécifiques et au prélèvement d'accises minimales sur les cigarettes à des fins de politique de santé publique. Enfin, elle aligne les taux minimaux et la structure applicables au tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes sur la structure et les taux fixés pour les cigarettes, afin d'éviter que ce type de tabac ne se substitue à ces dernières.

2) CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

Un vaste processus de consultation a précédé l'établissement du rapport. Les services de la Commission ont demandé aux administrations fiscales des États membres de se prononcer, sur la base d'un questionnaire, sur une éventuelle révision générale des taux et de la structure des accises applicables aux produits du tabac. Leurs réponses ont servi de point de départ à des discussions bilatérales qui ont eu lieu entre les administrations nationales et les services de la Commission concernés. Les associations et autres parties intéressées (dans le domaine du commerce, de la santé, etc.) ont également été invitées à présenter leur position dans le cadre d'une consultation publique menée sur internet. Obtention et utilisation d'expertise

Outre la consultation générale des parties concernées, des documents de synthèse et des articles ont été pris en considération.

- **Analyse d'impact**

Les services de la Commission ont procédé à une analyse d'impact axée sur les mesures susceptibles de moderniser la structure des accises sur les produits du tabac ou d'en accroître la transparence. Une attention particulière a en outre été accordée à la relation entre la santé publique et le prix final des produits, à la lumière de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, ainsi qu'aux formules prévoyant l'alignement de la structure et des taux des accises applicables au tabac fine coupe (cigarettes à rouler) sur ceux fixés pour les cigarettes.

Afin d'analyser la manière dont il était possible de prendre en compte les différents objectifs de la fiscalité du tabac, la Commission a évalué quatre approches de base.

La première approche consiste à **ne pas intervenir** davantage au niveau communautaire (scénario du statu quo). Cette approche ne permet pas de régler le problème des distorsions liées à la contrebande et aux achats transfrontaliers qui existe actuellement sur le marché du tabac et qui a des conséquences en termes de recettes fiscales et de protection de la santé, pas plus qu'elle n'apporte une solution à l'instabilité fiscale et aux distorsions de concurrence qu'engendre actuellement le concept de classe de prix la plus demandée (CPPD). Cette approche n'améliore pas non plus la situation en ce qui concerne le problème de la substitution et les distorsions de concurrence liées à la fiscalité entre les différents tabacs manufacturés. Pour ces raisons, la Commission a choisi de ne pas retenir cette approche.

La deuxième approche consiste à **modifier uniquement la structure des accises applicables aux cigarettes**. Afin d'apporter une solution à l'instabilité fiscale et aux distorsions de concurrence qu'engendre actuellement le concept de CPPD, l'analyse d'impact envisage la possibilité de ne plus recourir à ce concept en tant que point de référence pour les exigences minimales. Pour le remplacer, il faudrait soit appliquer les conditions minimales de l'UE à toutes les cigarettes, soit les appliquer aux prix moyens pondérés. Dans le même temps, l'analyse porte sur l'incidence qu'aurait l'octroi d'une plus grande flexibilité aux États membres en ce qui concerne la structure des accises au niveau national.

D'une manière générale, cette approche n'aurait qu'une incidence mineure sur les marchés du tabac et les recettes des États membres. Une règle fixant un minimum de 57 % pour toutes les cigarettes ou pour les prix moyens pondérés n'entraînerait pas non plus d'augmentation des coûts administratifs pour quelque partie intéressée que ce soit. Les deux formules permettraient une simplification du régime actuel. Toutefois, l'application d'un minimum de 64 EUR à l'ensemble des cigarettes créerait un plancher fiscal pour toutes les cigarettes vendues dans l'Union européenne. Elle réduirait également, plus que les autres options, les écarts de prix et de niveau de taxation entre les États membres et permettrait une prise en compte, dans une mesure non négligeable, des questions de santé publique. C'est pourquoi cette formule est considérée comme prioritaire du point de vue du marché unique et de la santé. D'un autre côté, l'application de la règle des 57 % à toutes les cigarettes résulterait, pour un certain nombre d'États membres, en un droit ad valorem obligatoire et ne serait pas conforme à l'objectif consistant à accorder davantage de flexibilité aux États membres en ce qui concerne le rapport entre l'accise spécifique et l'accise ad valorem. C'est pourquoi la préférence va à la formule consistant à appliquer la règle des 57 % aux prix moyens pondérés.

Cette deuxième approche ne permettrait toutefois pas une prise en compte suffisante des questions liées à la santé.

La troisième approche consiste à **modifier**, outre la structure, **les taux minimaux des accises sur les cigarettes**. Dans le cadre de l'analyse d'impact, des simulations d'augmentations des taux d'accises minimaux sur les cigarettes ont été réalisées,

l'augmentation concernant, selon les formules, les 57 % et/ou les 64 EUR par 1 000 cigarettes. Ici encore, l'augmentation du montant minimum apparaît comme le meilleur instrument aux fins du rapprochement des taxes et prix des cigarettes dans l'Union européenne, dans l'intérêt du marché intérieur et dans l'optique de la lutte antitabac. Une augmentation du minimum de 57 % rendrait nécessaire une mise à jour de la clause de sauvegarde, dont le niveau est actuellement fixé à 101 EUR. Porter ce montant à 122 EUR permettrait de tenir compte de l'évolution récente des accises applicables aux cigarettes sur le marché intérieur et aurait le même effet qu'en 2001, à savoir couvrir les cinq États membres appliquant les taxes les plus élevées.

À la lumière de ce qui précède, la Commission a examiné différentes augmentations possibles.

Une augmentation des taux minimaux, qui seraient portés à 90 EUR pour toutes les cigarettes et à 63 % des prix moyens pondérés, se traduirait par une diminution probable de la demande de 10 % en moyenne dans 22 États membres. En outre, elle ouvrirait la voie à de futures augmentations des accises sur les cigarettes, également pour les États membres pratiquant déjà un niveau de taxation élevé. Elle ne rendrait pas les cigarettes trop chères par rapport au pouvoir d'achat local, sauf en Bulgarie et Roumanie.

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les cigarettes, cette approche semble la plus indiquée pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en offrant un niveau élevé de protection de la santé.

La quatrième approche consiste à **modifier la structure et les minimaux des accises applicables à d'autres produits**, et notamment au tabac fine coupe, afin d'éviter que des produits du tabac moins taxés ne se substituent aux cigarettes.

Les fortes différences du niveau de taxation du tabac fine coupe d'un État membre à l'autre favorisent la contrebande et les achats transfrontaliers entre un certain nombre de pays voisins, ce qui cause des distorsions sur le marché intérieur. En outre, l'écart entre le niveau de taxation des cigarettes et celui du tabac fine coupe donne lieu à un phénomène de substitution. Il n'y a pas vraiment de raisons justifiant les grandes différences des taux minimaux appliqués à ces produits au niveau communautaire, non seulement dans l'optique d'une concurrence équitable, mais aussi du point de vue de la protection de la santé, compte tenu du caractère nocif des deux produits. C'est pourquoi il importe d'aligner les taux minimaux pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes sur le taux applicable aux cigarettes.

Pour le tabac fine coupe, les États membres peuvent choisir entre le respect d'un montant minimal ou d'un taux minimal ad valorem. Toutefois, étant donné que l'exigence d'un montant minimal constitue la meilleure manière de rapprocher les niveaux de taxation, il convient de prévoir (outre le taux minimal ad valorem) un minimum monétaire obligatoire applicable à tous les États membres, comme c'est le cas pour les cigarettes.

Compte tenu des caractéristiques spécifiques du tabac fine coupe, il semble raisonnable de fixer le taux minimal des accises applicables au tabac fine coupe à environ deux tiers de l'incidence minimale des accises pour les cigarettes. Afin de respecter le rapport de deux-tiers entre le tabac fine coupe et les cigarettes, il y a lieu de fixer l'exigence minimale en termes monétaires à 43 EUR par kilogramme et l'exigence minimale ad valorem à 38 %.

En appliquant le rapport de deux-tiers susmentionné aux augmentations proposées pour les cigarettes, on arrive à des taux minimaux augmentés pour le tabac fine coupe de respectivement 60 EUR et 42 % sur une période de cinq ans.

3) ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

La Commission propose:

- *de ne plus utiliser la CPPD comme référence pour les exigences minimales applicables aux accises dans l'Union européenne et pour la mesure du poids de l'accise spécifique dans la charge fiscale totale*

L'utilisation de la CPPD comme référence pour les taux minimaux n'est pas compatible avec les objectifs du marché intérieur, puisqu'elle entraîne le cloisonnement des marchés du tabac des États membres. De plus, la suppression de la CPPD simplifierait grandement le régime actuel, garantirait des conditions de concurrence identiques pour tous les fabricants et soutiendrait les objectifs en matière de santé. En remplacement du système actuel, il est proposé que l'exigence minimale de 64 EUR s'applique à toutes les cigarettes, ce qui rendrait la situation plus transparente, établirait un «plancher fiscal» pour les cigarettes vendues dans l'Union européenne et, partant, permettrait de prendre en considération les questions liées au marché intérieur et à la santé publique pour toutes les catégories de cigarettes. Dans le même temps, il est proposé de prendre les prix moyens pondérés comme point de référence pour les autres exigences minimales. Cette manière de procéder permettrait d'apporter une solution à l'instabilité fiscale qui résulte du concept de CPPD et offrirait des conditions de concurrence neutres et équitables à tous les fabricants de tabac.

Pour des raisons similaires, il convient que la CPPD ne serve plus de référence pour la mesure du poids de l'accise spécifique dans la charge fiscale totale (article 16, paragraphe 2, de la directive 95/59/CE), ce rôle devant revenir aux prix moyens pondérés.

- *d'augmenter progressivement les exigences minimales applicables aux cigarettes, pour les rendre compatibles avec les objectifs du marché intérieur et les considérations liées à la santé*

Le bon fonctionnement du marché intérieur nécessite davantage d'harmonisation. En effet, les différences de niveaux de taxation sont encore considérables entre les différents États membres. Cet objectif d'harmonisation rend indispensable une augmentation de niveaux minimaux de taxation.

Au cours de la période 2002-2006, la consommation de cigarettes dans l'Union européenne a diminué d'un peu plus de 10 %. Sur la même période, les accises sur les cigarettes ont augmenté, en moyenne, de quelque 33 %. Afin de parvenir à une baisse similaire de la consommation dans les cinq années à venir, il est souhaitable de poursuivre l'augmentation des accises. En tenant compte d'une élasticité du prix de - 0,43, comme le suggère la Banque mondiale, il faudrait une augmentation du prix de 25 % pour obtenir une diminution de 10 % de la demande. Du point de vue de la protection de la santé, une augmentation des accises minimales, qui seraient portées à 90 EUR pour toutes les cigarettes et à 63 % des prix moyens pondérés, se traduirait par une diminution probable de la demande de 10 % en moyenne dans 22 États membres, notamment en préservant les acquis des politiques menées par les

États membres dans le domaine de la fiscalité. En outre, elle ouvrirait la voie à de futures augmentations des accises sur les cigarettes, également pour les États membres pratiquant déjà un niveau de taxation élevé.

Les augmentations proposées seraient introduites progressivement sur une période de 5 ans, à savoir d'ici le 31 décembre 2013 au plus tard. Afin de tenir compte du fait que les périodes de transition actuelles, prévues par les actes d'adhésion, ne sont pas encore arrivées à leur terme pour certains États membres, il convient de prolonger, pour les États membres concernés, la période de transposition de un ou deux ans, selon la durée des périodes transitoires restant à courir.

- *de laisser davantage de latitude aux États membres pour appliquer des droits spécifiques et prélever des accises minimales sur les cigarettes*

Comme il ressort du rapport de la Commission, les accises spécifiques et minimales présentent un intérêt très net au niveau du marché intérieur, du budget et de la santé; les États membres qui s'appuient davantage sur les accises spécifiques ou les accises minimales pourraient bénéficier de plus de liberté.

Toutefois, pour éviter une situation dans laquelle deux États membres limitrophes appliqueraient l'un, une taxation exclusivement spécifique et l'autre, une taxation exclusivement ad valorem, ce qui entraînerait des flux transfrontaliers des marques de classe supérieure du premier vers le second État membre et des flux dans le sens inverse pour les marques premier prix, il est souhaitable de maintenir une certaine cohérence dans la structure des droits d'accises. Il est donc proposé d'élargir la fourchette de 5 % - 55 % à 10 % - 75 % de la charge fiscale totale.

En ce qui concerne les accises minimales, il est donné davantage de liberté aux États membres, le niveau minimal de la taxe n'étant plus limité aux accises dues sur la CPPD, comme c'est actuellement le cas pour les autres produits du tabac.

- *d'aligner progressivement les taux minimaux pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes sur celui applicable aux cigarettes*

Comme c'est le cas pour la structure des taux minimaux applicables aux cigarettes, il est proposé d'introduire pour le tabac fine coupe une exigence minimale obligatoire exprimée en termes monétaires et ad valorem. Afin de respecter le rapport de deux-tiers entre le tabac fine coupe et les cigarettes, il y a lieu de fixer l'exigence minimale en termes monétaires à 43 EUR par kilogramme et l'exigence minimale ad valorem à 38 %.

En appliquant le rapport de deux-tiers susmentionné aux augmentations proposées pour les cigarettes, on arrive à des taux minimaux augmentés pour le tabac fine coupe de respectivement 60 EUR et 42 %.

- *d'adapter en fonction de l'inflation les exigences minimales pour les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes*

Afin de tenir compte de l'inflation enregistrée au cours de la période allant de 2003 à 2007, il est nécessaire de procéder à un ajustement des accises spécifiques applicables aux cigares et cigarillos ainsi qu'aux autres tabacs à fumer (à l'exception du tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes). Sur la base des données d'Eurostat relatives au taux de variation annuel de l'IPCH (indice des prix à la consommation harmonisé), le taux d'inflation entre 2003

et 2007 peut être estimé à environ 2 % par an, soit 8 % pour l'ensemble de cette période. Si l'on applique ce pourcentage aux montants spécifiques minimaux et que l'on arrondit ces derniers à l'unité la plus proche, on obtient un montant de 12 EUR pour les cigares et les cigarillos et 22 EUR pour les autres tabacs à fumer.

- *de modifier la définition actuelle des cigarettes, des cigares et des autres tabacs à fumer*

- *modification de la définition des cigarettes*

Aux fins de l'application des accises, un rouleau de tabac est considéré comme deux cigarettes lorsqu'il a une longueur, filtre et embout non compris, supérieure à 9 centimètres mais ne dépassant pas 18 centimètres, comme trois cigarettes lorsqu'il a une longueur, filtre et embout non compris, supérieure à 18 centimètres mais ne dépassant pas 27 centimètres et ainsi de suite. Pour réduire les accises dues sur les cigarettes, certains fabricants ont commercialisé de nouveaux produits consistant en des rouleaux de 18 cm et des tubes à cigarettes séparés. Les rouleaux sont coupés en trois et insérés dans les tubes à cigarettes. En conséquence, les trois cigarettes ainsi obtenues sont taxées comme deux cigarettes. Afin de mettre un terme à cette pratique, il convient de considérer un rouleau de tabac comme deux cigarettes lorsqu'il a une longueur, filtre et embout non compris, supérieure à 9 centimètres mais ne dépassant pas 12 centimètres, comme trois cigarettes lorsqu'il a une longueur, filtre et embout non compris, supérieure à 12 centimètres mais ne dépassant pas 15 centimètres et ainsi de suite.

- *modification de la définition des cigares*

Le secteur du tabac et plusieurs États membres ont signalé qu'un nouveau produit, commercialisé comme un cigare, avait fait son apparition. Il a la couleur d'un cigare ou d'un cigarillo (il n'est pas blanc comme une cigarette), mais pour ce qui est de la fonction, du goût et de la présentation, il doit être considéré comme un substitut de la cigarette. Il est donc préférable de supprimer complètement de la définition actuelle des cigares la disposition concernée (article 3, paragraphe 3, de la directive 95/59/CE). Cette modification permettrait de garantir une taxation uniforme de ces produits et de limiter l'application du taux minimal réduit aux cigares et cigarillos traditionnels.

- *modification de la définition du tabac à pipe*

Il convient d'adapter la définition du tabac à fumer afin de mieux différencier le tabac à pipe du tabac fine coupe et d'éviter une taxation inappropriée. Il est proposé d'augmenter la largeur de coupe minimale du tabac à pipe à 1,5 mm, contre 1 mm à l'heure actuelle.

- *suivi du régime de taxation du tabac*

L'article 4 des directives 92/79/CEE et 92/80/CEE précise que la Commission doit examiner régulièrement la structure et les taux des accises. Toutefois, pour pouvoir s'acquitter de cette tâche, la Commission a besoin d'informations relatives aux quantités et aux prix des produits du tabac mis à la consommation dans les États membres. Afin d'assurer une collecte efficace de ces informations auprès de tous les États membres, il est proposé d'introduire de nouvelles règles en matière de fourniture d'informations afférentes à la fiscalité du tabac, ainsi que de définir les données statistiques nécessaires.

- **Base juridique**

Traité instituant la communauté européenne, et notamment son article 93.

- **Principe de subsidiarité**

La proposition porte sur un domaine qui ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté. Le principe de subsidiarité s'applique donc.

Bien que l'existence des taux minimaux actuels applicables dans l'Union européenne limite les différences des accises nationales dues sur le tabac, elle n'a pas permis d'empêcher le maintien d'écarts significatifs, malgré l'attention croissante accordée par les États membres à la réalisation d'objectifs de santé publique dans ce domaine. Ces écarts entraînent une contrebande et des achats transfrontaliers très importants, ce qui fausse la concurrence sur le marché du tabac, se traduit par des pertes budgétaires pour les États membres appliquant un niveau relativement élevé de taxation et compromet par ailleurs la réalisation des objectifs de santé publique.

L'absence d'action communautaire serait préjudiciable, étant donné que l'interaction des politiques fiscales des États membres n'a pas permis de réduire les écarts. Seule la modification des dispositions actuelles exposée ci-dessus permettra donc de remédier à la situation. Les directives à modifier ne peuvent l'être que par leur auteur, à savoir le législateur communautaire.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour la ou les raisons exposées ci-après.

La modification des directives actuelles selon les modalités exposées ci-dessus est la meilleure manière d'atteindre les objectifs de l'examen actuel.

La proposition consiste notamment à augmenter les taux minimaux afin d'assurer le bon fonctionnement d'un marché intérieur sans frontières fiscales et de protéger les objectifs des États membres en matière de santé. Pour autant qu'ils respectent ces taux minimaux, les États membres restent libres de fixer les d'accises au niveau qu'ils jugent approprié en fonction de leurs spécificités nationales. Dans le même temps, la proposition octroie davantage de liberté aux États membres pour déterminer la structure des accises et fixer des accises minimales sur les cigarettes.

La proposition ne va donc pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

- **Choix des instruments**

Instrument proposé: directive. Dans ce domaine déjà couvert par une série de directives, il convient que les États membres continuent à disposer d'une importante marge de manœuvre, comme exposé plus haut. D'autres moyens que des directives modificatives seraient donc inappropriés.

4) INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'adoption de la proposition pourrait en théorie avoir une incidence sur le calcul des ressources propres fondées sur la TVA. Toutefois, cette incidence sera négligeable et, en tout état de cause, non quantifiable.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93,

vu la proposition de la Commission⁷,

vu l'avis du Parlement européen⁸,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁹,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 4 de la directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes¹⁰ et à l'article 4 de la directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes¹¹, il a été procédé à un examen approfondi des taux et de la structure des accises sur les produits du tabac. Cet examen a également porté sur certaines dispositions de la directive 95/59/CE du Conseil du 27 novembre 1995 concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés¹².
- (2) Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et, en même temps, un niveau élevé de protection de la santé, comme le prévoit l'article 152 du traité, il convient de procéder à diverses modifications dans le domaine concerné, d'autant que la Communauté est partie à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac. Il importe que ces modifications prennent en considération la situation existant pour chacun des différents produits du tabac.
- (3) En ce qui concerne les cigarettes, il y a lieu de simplifier le régime actuel pour assurer des conditions de concurrence neutres pour tous les fabricants, réduire le cloisonnement des marchés du tabac et de soutenir les objectifs en matière de santé. À

⁷ JO C ... du ..., p. ...

⁸ JO C ... du ..., p. ...

⁹ JO C ... du ..., p. ...

¹⁰ JO L 316 du 31.10.1992, p. 8. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2003/117/CE (JO L 333 du 20.12.2003, p. 49).

¹¹ JO L 316 du 31.10.1992, p. 10. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2003/117/CE.

¹² JO L 291 du 6.12.1995, p. 40. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE (JO L 46 du 16.2.2002, p. 26).

cette fin, il convient de remplacer le concept de classe de prix la plus demandée. Il y a lieu que l'exigence minimale ad valorem soit exprimée en fonction du prix moyen pondéré de vente au détail et que le montant minimal s'applique à toutes les cigarettes. Pour des raisons similaires, il est nécessaire que le prix moyen pondéré de vente au détail serve de référence aux fins du calcul du poids des accises spécifiques dans la charge fiscale totale.

- (4) Il y a lieu de donner aux États membres des moyens plus efficaces leur permettant d'imposer des accises spécifiques ou minimales sur les cigarettes, afin d'assurer une charge fiscale minimale en termes monétaires.
- (5) En ce qui concerne le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes, il convient d'exprimer le minimum communautaire de façon à obtenir des effets similaires à ceux observés dans le secteur des cigarettes. À cette fin, il importe de prévoir que les niveaux nationaux de taxation respectent à la fois un minimum exprimé en pourcentage du prix de vente et un autre exprimé sur une base forfaitaire.
- (6) Les modifications des prix et des niveaux d'accises ont été analysées, en particulier pour les cigarettes, qui constituent de loin la catégorie de produits du tabac la plus importante, et pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes. Cette analyse a montré qu'il subsiste des écarts considérables entre les États membres, lesquels sont susceptibles de perturber le fonctionnement du marché intérieur. Une plus grande harmonisation des taux appliqués par les États membres aiderait à réduire la fraude et la contrebande au sein de la Communauté.
- (7) Une plus grande harmonisation permettrait également d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine. Le niveau de taxation est un élément fondamental du prix des produits du tabac, qui, à son tour, influence les habitudes tabagiques des consommateurs. La fraude et la contrebande réduisent l'incidence de la fiscalité sur le niveau des prix des cigarettes et du tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes et compromettent ainsi la réalisation des objectifs de la lutte antitabac.
- (8) Afin d'assurer une plus grande harmonisation et de réduire la consommation, il y a lieu de relever les niveaux minimaux applicables dans la Communauté en matière de taxation des cigarettes et du tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes.
- (9) Avant de procéder à cette augmentation, il est nécessaire d'aligner les niveaux minimaux pour le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes sur les niveaux minimaux applicables aux cigarettes, afin de mieux prendre en compte le degré de concurrence qui existe entre ces deux produits, lequel se reflète dans les modes de consommation, ainsi que la nocivité qui les caractérise de manière égale.
- (10) Dans l'intérêt d'une fiscalité uniforme et équitable, il convient d'adapter la définition des cigarettes, des cigares et cigarillos ainsi que des autres tabacs à fumer, de sorte que, aux fins de l'application des accises, les rouleaux de tabac qui en raison de leur longueur peuvent être considérés comme deux cigarettes ou plus soient traités comme tels, qu'un type de cigare similaire en de nombreux points à une cigarette soit traité comme une cigarette et que le tabac à fumer similaire en de nombreux points au tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes soit traité comme du tabac fine coupe.
- (11) Afin d'éviter une chute de la valeur des niveaux d'accises communautaires minimaux sur les cigares, les cigarillos et les tabacs à fumer autres que le tabac fine coupe destiné

à rouler les cigarettes, il est nécessaire de procéder à une augmentation des niveaux minimaux exprimés sous forme de montant spécifique.

- (12) Il convient dès lors de modifier les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en conséquence,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 92/79/CEE est modifiée comme suit:

- 1) L'article 2 est remplacé par le texte suivant:

«Article 2

1. Les États membres veillent à ce que l'accise (droit spécifique et droit ad valorem) sur les cigarettes représente au moins 57 % du prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes vendues. Cette accise n'est pas inférieure à 64 EUR par 1 000 cigarettes, indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail.

Toutefois, les États membres prélevant une accise au moins égale à 101 EUR par 1 000 cigarettes calculée sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail ne sont pas tenu au respect de l'exigence de 57 % établie au premier alinéa.

2. À compter du 1^{er} janvier 2014, les États membres veillent à ce que l'accise (droit spécifique et droit ad valorem) sur les cigarettes représente au moins 63 % du prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes vendues. Cette accise n'est pas inférieure à 90 EUR par 1 000 cigarettes, indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail.

Toutefois, les États membres prélevant une accise au moins égale à 122 EUR par 1 000 cigarettes calculée sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail ne sont pas tenu au respect de l'exigence de 63 % établie au premier alinéa.

3. Le prix moyen pondéré de vente au détail est déterminé au 1^{er} janvier de chaque année, en référence à l'année n-1, sur la base du total des mises à la consommation et des prix toutes taxes comprises.

4. Par dérogation au paragraphe 2, les deuxième et troisième alinéas du présent paragraphe s'appliquent.

La Pologne, la Hongrie et la Slovaquie sont autorisées à mettre en vigueur les dispositions nécessaires au respect du paragraphe 2 pour le 31 décembre 2014 au plus tard; elles appliquent ces dispositions à partir du 1^{er} janvier 2015.

La Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie, l'Estonie et la Lettonie sont autorisées à mettre en vigueur les dispositions nécessaires au respect du paragraphe 2 pour le 31 décembre 2015 au plus tard; elles appliquent ces dispositions à partir du 1^{er} janvier 2016.

5. Les États membres augmentent progressivement l'accise afin d'atteindre les niveaux minimaux établis au paragraphe 2 pour les dates fixées respectivement aux paragraphes 2 et 4.

6. La Commission publie une fois par an la valeur de l'euro en monnaies nationales applicable aux montants de l'accise minimale globale.

Les taux de change à appliquer sont ceux qui sont établis le premier jour ouvrable du mois d'octobre et publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*. Ils sont applicables à partir du 1^{er} janvier de l'année civile suivante.»

2) L'article 2 *bis* est remplacé par le texte suivant:

«Article 2 bis

1. Lorsqu'un changement dans le prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes a lieu dans un État membre et a pour effet de ramener l'accise en dessous des niveaux fixés à l'article 2, paragraphes 1 et 2 respectivement, l'État membre concerné peut attendre au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit celle du changement pour ajuster cette accise.

2. Lorsqu'un État membre augmente le taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux cigarettes, il peut réduire l'accise jusqu'à un montant qui, exprimé en pourcentage du prix moyen pondéré de vente au détail, est équivalent à l'augmentation du taux de la taxe sur la valeur ajoutée, également exprimée en pourcentage du prix moyen pondéré de vente au détail, même si un tel ajustement a pour effet de ramener l'accise en dessous des niveaux, exprimés en pourcentage du prix moyen pondéré de vente au détail, fixés à l'article 2, paragraphes 1 et 2 respectivement.

Toutefois, l'État membre concerné augmente à nouveau l'accise afin d'atteindre au moins ces niveaux au plus tard le 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle la réduction a eu lieu.»

3) L'article 4 est remplacé par le texte suivant:

«Article 4

1. Tous les quatre ans, la Commission soumet au Conseil un rapport et, le cas échéant, une proposition concernant les taux d'accises fixés par la présente directive et la structure des droits d'accises définie à l'article 16 de la directive 95/59/CE du Conseil*.

Le rapport de la Commission tient compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la valeur réelle des taux d'accises et des objectifs généraux du traité.

2. Les États membres communiquent à la Commission toute information disponible utile aux fins du rapport visé au paragraphe 1.

3. La Commission détermine, conformément à la procédure visée à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 92/12/CEE du Conseil**, une liste des données statistiques nécessaires aux fins du rapport.

* JO L 291 du 6.12.1995, p. 40.

** JO L 76 du 23.3.1992, p. 1.»

Article 2

La directive 92/80/CEE est modifiée comme suit:

- 1) À l'article 3, paragraphe 1, les huitième à onzième alinéas suivants sont ajoutés:

«À partir du 1^{er} janvier 2010, les États membres perçoivent une accise sur le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes au moins égale à 38 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, et au moins égale à 43 EUR par kilogramme.

À partir du 1^{er} janvier 2014, les États membres perçoivent une accise sur le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes au moins égale à 42 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, et au moins égale à 60 EUR par kilogramme.

Les États membres augmentent progressivement l'accise afin d'atteindre les nouvelles exigences minimales établies au neuvième alinéa pour le 1^{er} janvier 2014.

À compter du 1^{er} janvier 2010, l'accise, exprimée en pourcentage ou en montant par kilogramme ou par nombre de pièces, est au moins égale aux valeurs suivantes:

- a) pour les cigares ou les cigarillos: 5 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 12 EUR par 1 000 unités ou par kilogramme;
- b) pour les tabacs à fumer autres que le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes: 20 % du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou 22 EUR par kilogramme.»

- 2) L'article 4 est remplacé par le texte suivant:

«Article 4

1. Tous les quatre ans, la Commission soumet au Conseil un rapport et, le cas échéant, une proposition concernant les taux d'accises fixés par la présente directive.

Le rapport de la Commission tient compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la valeur réelle des taux d'accises et des objectifs généraux du traité.

2. Les États membres communiquent à la Commission toute information disponible utile aux fins du rapport.

3. La Commission détermine, conformément à la procédure visée à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 92/12/CEE du Conseil*, une liste des données statistiques nécessaires aux fins du rapport.

* JO L 76 du 23.3.1992, p. 1.»

- 3) À l'article 5, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. La Commission publie une fois par an la valeur de l'euro en monnaies nationales applicable aux montants de l'accise.

Les taux de change à appliquer sont ceux qui sont établis le premier jour ouvrable du mois d'octobre et publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*. Ils sont applicables à partir du 1^{er} janvier de l'année civile suivante.»

Article 3

La directive 95/59/CE est modifiée comme suit:

- 1) L'article 3 est remplacé par le texte suivant:

«Article 3

Sont considérés comme cigares ou cigarillos, s'ils peuvent et, compte tenu de leurs caractéristiques et des attentes normales des consommateurs, sont censés être fumés en l'état:

- a) les rouleaux de tabac munis d'une cape extérieure en tabac naturel;
- b) les rouleaux de tabac remplis d'un mélange battu et munis d'une cape extérieure en tabac reconstitué, de la couleur normale des cigares, couvrant entièrement le produit, y compris le filtre le cas échéant — mais non l'embout dans le cas des cigares avec embout —, lorsque leur masse unitaire, sans filtre ni embout, est égale ou supérieure à 2,3 grammes et que leur circonférence est égale ou supérieure à 34 millimètres sur au moins un tiers de leur longueur.»

- 2) À l'article 4, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Un rouleau de tabac visé au paragraphe 1 est considéré, aux fins de l'application de l'accise, comme deux cigarettes lorsqu'il a une longueur, filtre et embout non compris, supérieure à 9 centimètres mais ne dépassant pas 12 centimètres, comme trois cigarettes lorsqu'il a une longueur, filtre et embout non compris, supérieure à 12 centimètres mais ne dépassant pas 15 centimètres et ainsi de suite.»

- 3) L'article 6 est modifié comme suit:

- a) au premier alinéa, les termes «1 millimètre» sont remplacés par les termes «1,5 millimètre»;

- b) au second alinéa, les termes «1 millimètre» sont remplacés par les termes «1,5 millimètre»;

4) À l'article 7, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

- «1. Sont assimilés aux cigares et cigarillos, les produits constitués partiellement de substances autres que le tabac mais répondant aux autres critères de l'article 3.»

5) L'article 16 est remplacé par le texte suivant:

«Article 16

1. La part spécifique de l'accise ne peut être inférieure à 10 % ni supérieure à 75 % du montant de la charge fiscale totale résultant du cumul:

a) de l'accise spécifique;

b) de l'accise proportionnelle et de la taxe sur la valeur ajoutée prélevées sur le prix moyen pondéré de vente au détail.

Le prix moyen pondéré de vente au détail est déterminé au 1^{er} janvier de chaque année, en référence à l'année n-1, sur la base du total des mises à la consommation et des prix toutes taxes comprises.

2. Par dérogation au paragraphe 1, lorsqu'un changement dans le prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes a lieu dans un État membre et a pour effet de ramener l'élément spécifique de l'accise, exprimé en pourcentage de la charge fiscale totale, à un niveau inférieur à 10 % ou de le porter à un niveau supérieur à 75 % de la charge fiscale totale, l'État membre concerné peut attendre au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit l'année du changement pour ajuster le montant de l'accise spécifique.

3. Nonobstant les dispositions de l'article 8, paragraphe 1, les États membres peuvent exclure les droits de douane de la base de calcul de l'accise proportionnelle perçue sur les cigarettes.

4. Les États membres peuvent percevoir une accise minimale sur les cigarettes.»

6) L'article 17 est supprimé.

Article 4

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2009. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de

leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent le texte des principales dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 5

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 6

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le président [...]