

COM(2022) 219 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 25 mai 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 25 mai 2022

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

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la Finlande à appliquer un taux de taxation réduit à l'électricité fournie à certaines pompes à chaleur, chaudières électriques et pompes de recirculation d'eau, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

Bruxelles, le 23 mai 2022
(OR. en)

9378/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0159(NLE)**

**FISC 116
ECOFIN 464
ENER 188**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	20 mai 2022
Destinataire:	Le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 219 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL autorisant la Finlande à appliquer un taux de taxation réduit à l'électricité fournie à certaines pompes à chaleur, chaudières électriques et pompes de recirculation d'eau, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 219 final.

p.j.: COM(2022) 219 final



Bruxelles, le 20.5.2022
COM(2022) 219 final

2022/0159 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Finlande à appliquer un taux de taxation réduit à l'électricité fournie à certaines pompes à chaleur, chaudières électriques et pompes de recirculation d'eau, 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 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», la «DTE» 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 concernant le niveau de taxation pour des raisons de politique spécifiques.

Par lettre du 6 août 2021, suivie d'autres lettres des 4 novembre 2021, 26 janvier et 16 février 2022, les autorités finlandaises ont sollicité l'autorisation d'appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité utilisée pour alimenter certaines pompes à chaleur, chaudières électriques et pompes de recirculation d'eau. La période de validité demandée s'étend sur six ans, du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2027, ce qui n'excède pas la durée maximale autorisée par l'article 19 de la directive sur la taxation de l'énergie. L'objet de la présente proposition est d'accorder cette autorisation au moyen d'une dérogation valable pendant six ans, comme cela a été demandé, jusqu'au 31 décembre 2027.

La Finlande sollicite l'autorisation d'appliquer le taux national fixé pour la consommation professionnelle d'électricité de 0,63 EUR/MWh (taux dit de «catégorie II», en vertu de la législation finlandaise, qui ne couvre que certains secteurs d'activité²), qui est supérieur au taux minimum de 0,5 EUR/MWh prévu dans la DTE pour la consommation professionnelle d'électricité³, aux équipements suivants: les pompes à chaleur et les chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain, les pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées au réseau de chauffage urbain et les pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique. Dans ce contexte, selon les informations fournies par les autorités finlandaises, la mesure devrait cibler à la fois certaines utilisations professionnelles et non professionnelles de l'électricité⁴. Le taux national applicable à la consommation non

¹ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51.

² Les autorités finlandaises ont expliqué que le taux inférieur («catégorie II») de taxation de la consommation professionnelle d'électricité s'appliquait à des secteurs tels que l'industrie, l'agriculture, l'exploitation minière et les centres de données.

³ Article 10, paragraphe 1, et annexe I, tableau C, de la directive.

⁴ À cet égard, les autorités finlandaises ont souligné, par exemple, que, si une coopérative de logement peut gérer elle-même la pompe à chaleur, il est possible que cette même coopérative de logement puisse acquérir le service de pompe à chaleur auprès d'une entreprise de services énergétiques; s'agissant de l'objectif de la mesure, il ne se justifierait pas que le traitement fiscal soit différent dans ces situations selon que l'opérateur est une coopérative de logement ou une entreprise de services énergétiques. De plus, les chaînes physiques d'approvisionnement en électricité au sein d'un immeuble sont souvent très complexes, étant donné qu'il existe différents acteurs dans un même bâtiment (avec une seule connexion au réseau électrique) - le même bâtiment comprenant souvent à la fois des appartements et des locaux commerciaux. Par conséquent, dans certaines situations, il serait impossible, en vue d'appliquer une réduction fiscale, de distinguer les locaux commerciaux et les logements au sein du réseau de l'immeuble. Enfin, les autorités finlandaises ont souligné qu'une coopérative de logement peut revendre la chaleur qu'elle produit au réseau de chauffage urbain et que, dans ce cas, une coopérative de logement peut aussi avoir un caractère commercial.

professionnelle d'électricité (taux dit de «catégorie I» en vertu de la réglementation finlandaise, qui couvre tout ce qui ne relève pas de la catégorie II, notamment les ménages) est fixé à 22,53 EUR/MWh, un niveau nettement supérieur au taux minimum de 1 EUR/MWh prévu dans la DTE⁵.

La réduction vise à introduire des incitations en vue du déploiement et du recours à l'électricité pour produire de la chaleur, une production qui, autrement, dépend fortement de combustibles fossiles polluants ou de la biomasse; elle vise aussi à promouvoir la production de chaleur sans combustion (les pompes à chaleur, par exemple, peuvent utiliser comme sources de chaleur, entre autres, la température extérieure, la chaleur provenant du sol et l'énergie géothermique plus profonde, les eaux marines et lacustres ainsi que la chaleur des eaux usées; différentes sources de chaleur fatale provenant de l'industrie, des centres de données et d'autres systèmes de refroidissement peuvent aussi être utilisées comme sources de chaleur) en vue de réduire les émissions et d'économiser les ressources naturelles fossiles et renouvelables.

Le taux réduit s'appliquerait aux pompes à chaleur et aux chaudières électriques raccordées au réseau de chauffage urbain, aux pompes à chaleur non raccordées à ce réseau qui ont une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW et aux pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique. Selon le raisonnement avancé par la Finlande, la taxation de l'ensemble des pompes à chaleur et des chaudières électriques au taux inférieur ne serait ni justifiée ni fondée, et cela pour plusieurs raisons.

S'agissant, par exemple, des pompes à chaleur, les pompes de plus petite taille - qui ne sont pas couvertes par la mesure sollicitée - sont considérées comme étant déjà très compétitives. De plus, l'application d'une taxe sur l'électricité de catégorie II nécessiterait de mesurer séparément l'électricité à cette fin et d'enregistrer les bénéficiaires. La Finlande compte plus de 1,1 million de pompes à chaleur, ce qui constitue un nombre très important et entraînerait une charge administrative considérable pour les différentes parties.

À l'inverse, sur la base des estimations des autorités finlandaises pour 2022, les critères retenus réduiraient le nombre de bénéficiaires à moins de cent.

La mesure s'appliquerait aux bénéficiaires qui paieraient 2,19 centimes/kWh de moins que le taux normal, ce qui donnerait lieu à des dépenses fiscales de l'ordre de 10 à 15 millions d'EUR, correspondant à une baisse des recettes fiscales (selon les estimations pour 2022).

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Dispositions de la directive sur la taxation de l'énergie

La taxation de l'électricité est régie par la directive sur la taxation de l'énergie. En particulier, l'article 10 et l'annexe I, tableau C, de cette directive prévoient les niveaux minimaux de taxation pertinents, différenciés selon que la consommation d'électricité est professionnelle ou non professionnelle, fixés respectivement à 0,5 EUR/MWh et à 1 EUR/MWh.

L'article 11 de la directive contient notamment la définition de la «consommation professionnelle» et permet aux États membres de limiter le champ d'application du niveau réduit de taxation à la consommation professionnelle.

⁵ Article 10, paragraphe 1, et annexe I, tableau C, de la directive.

La Finlande a limité le champ d'application du taux inférieur de taxation applicable à la consommation professionnelle d'électricité, à savoir le taux de catégorie II de 0,63 EUR/MWh, à certains secteurs d'activité, à savoir l'industrie, l'agriculture, l'exploitation minière et les centres de données.

Le reste de la consommation d'électricité, notamment l'électricité consommée par les ménages, relève de la catégorie de taxation I, correspondant à un montant de 22,53 EUR/KWh.

Le taux de taxation réduit proposé pour l'électricité, qui s'établit à 0,63 EUR/MWh, couvrirait les pompes à chaleur et les chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain; les pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées au réseau de chauffage urbain et les pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique pourraient bénéficier du niveau inférieur de taxation de l'électricité.

Pour des raisons de cohérence et d'uniformité de son application ainsi que de mise en œuvre pratique, le taux inférieur de taxation de l'électricité s'appliquerait non seulement à certaines utilisations professionnelles, mais aussi à certains types spécifiques de consommation non professionnelle, qui devraient être soumis au niveau supérieur de taxation, correspondant au taux finlandais de catégorie I, soit 22,53 EUR/MWh. À cet égard, pour étayer leur demande plus avant, les autorités finlandaises ont aussi souligné que l'article 15, paragraphe 1, point h), de la directive autorise les États membres à appliquer une exonération complète de la taxation de l'électricité consommée par les ménages, tandis que, dans leur pays, la taxation de l'électricité resterait très élevée pour les ménages⁶ (la catégorie I des taux de taxation finlandais est fixée à 22,53 EUR/MWh, ce qui est nettement supérieur au niveau minimum fixé par l'UE). Le taux de taxation national sollicité serait toutefois supérieur au niveau minimum de taxation prévu dans la DTE pour la consommation professionnelle.

L'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive dispose ce qui 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.»

La possibilité d'introduire un allègement fiscal (taux réduit de taxe sur l'électricité) pour l'électricité fournie aux pompes à chaleur, aux chaudières électriques et aux pompes de recirculation d'eau, qui remplissent certaines conditions, peut être envisagée au titre de l'article 19 de la directive sur la taxation de l'énergie, étant donné qu'il vise à permettre à l'État membre demandeur d'introduire une réduction supplémentaire pour des raisons de politique spécifiques. Le soutien à l'électrification du secteur du chauffage au stade de l'utilisation finale et la promotion de la production de chaleur sans combustion afin de réduire les émissions et d'économiser les ressources naturelles fossiles et renouvelables peuvent être considérés comme de telles considérations politiques spécifiques. L'objectif de la Finlande est

⁶ Les mêmes autorités ont observé que, dans leur pays, environ la moitié de l'électricité est consommée dans la catégorie I, qui correspond à une taxation supérieure, les ménages représentant un peu plus de la moitié de cette catégorie de taxation. À l'inverse, le changement de taxation proposé concernerait environ 1 % de l'assiette fiscale totale de la taxation de l'électricité dans le pays.

de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2035. La mesure sollicitée favoriserait la réalisation de cet objectif.

La Finlande a demandé que la mesure soit applicable pendant six ans (à compter du 1^{er} janvier 2022), à savoir la durée maximale autorisée par l'article 19, paragraphe 2, de la directive. En principe, la période d'application de la dérogation devrait être suffisamment longue pour encourager les investissements dans les solutions ciblées de chauffage fondées sur l'électricité. Cette période offrira la plus grande sécurité juridique possible pour les investissements concernés.

Il importe toutefois que la dérogation ne remette pas en cause les évolutions ultérieures du cadre juridique existant et qu'elle tienne compte de la révision en cours de la directive sur la taxation de l'énergie ainsi que de l'éventuelle adoption par le Conseil d'un acte juridique fondé sur la proposition de refonte de cette directive présentée par la Commission⁷.

Dans ces conditions, s'il apparaît approprié d'octroyer l'autorisation pour la période demandée, la validité de la dérogation devrait toutefois dépendre de l'entrée en vigueur éventuelle de dispositions générales en la matière avant le 31 décembre 2027.

Règles en matière d'aides d'État

Le taux réduit de taxation envisagé de 0,63 EUR/MWh est supérieur au niveau minimum de taxation de la consommation professionnelle d'électricité prévu par l'article 10 et l'annexe I, tableau C, de la directive 2003/96/CE.

La mesure peut constituer une aide d'État conformément à l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Étant donné que le taux réduit est supérieur aux minima de l'UE, la mesure serait couverte par l'article 44 du règlement (UE) n° 651/2014 (règlement général d'exemption par catégorie)⁸. À l'expiration de la période de validité du règlement général d'exemption par catégorie, le 31 décembre 2023, l'aide continuera de bénéficier de l'exemption durant une période d'adaptation de six mois (voir l'article 58, paragraphe 4, du règlement général d'exemption par catégorie). La décision est sans préjudice des règles applicables aux aides d'État au cours de la période couverte par la dérogation.

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

Environnement et politique en matière de changement climatique

La mesure sollicitée vise à promouvoir la production de chaleur sans combustion afin de réduire les émissions et d'économiser les ressources naturelles fossiles et renouvelables. L'article 13 de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant⁹ fait obligation aux États membres de veiller à ce que les niveaux de plusieurs polluants atmosphériques ne

⁷ Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte) du 14.7.2021, COM(2021) 563 final, 2021/0213 (CNS). Dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55», la proposition vise, entre autres, à encourager l'électrification et l'utilisation de sources d'énergie plus durables; elle maintient, en outre, la possibilité qu'ont actuellement les États membres de demander des dérogations.

⁸ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

⁹ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1).

dépassent pas les valeurs limites, les valeurs cibles et les autres normes de qualité de l'air fixées dans la directive.

En outre, le mix électrique de la Finlande se compose principalement d'énergies renouvelables (47 %) et d'électricité nucléaire (35 %) ¹⁰, à savoir des sources d'énergie à émissions de carbone nulles ou faibles. Par conséquent, on s'attend à ce que la poursuite de l'électrification des applications de chauffage à grande échelle se traduise par des avantages considérables pour l'environnement et le climat.

Par conséquent, la mesure est compatible avec les politiques de l'Union en matière d'environnement et d'énergie, en particulier le pacte vert pour l'Europe, le paquet «Ajustement à l'objectif 55» en faveur de l'électrification et le programme de décarbonation à long terme à l'horizon 2050, dans lequel l'électrification joue un rôle central.

Politique énergétique

La mesure contribuerait à réaliser les ambitions du pacte vert pour l'Europe, en particulier dans le contexte de la stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique ¹¹.

La stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique constitue le cadre de la transition vers une énergie verte. Le modèle actuel, qui se caractérise par une consommation d'énergie en «silos» dans les transports, l'industrie, le gaz et le bâtiment - chaque secteur possédant une chaîne de valeur, des règles, des infrastructures, une planification et des opérations qui lui sont propres - ne peut pas nous permettre d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 de manière rentable. La mesure sollicitée favoriserait l'intégration du secteur du chauffage au stade de l'utilisation finale dans d'autres secteurs d'utilisation finale. Conformément à la stratégie, la mesure sollicitée réduirait aussi les coûts des solutions innovantes qui doivent être intégrées dans le système énergétique de l'UE. La mesure sollicitée contribuerait directement à deux des trois piliers de la stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique.

Premièrement, un système énergétique plus «circulaire», centré sur l'efficacité énergétique. La stratégie définit des mesures concrètes pour appliquer dans la pratique le principe de «primauté de l'efficacité énergétique» et utiliser plus efficacement les sources d'énergie locales dans nos bâtiments ou communautés. Il existe un potentiel important en matière de réutilisation de la chaleur fatale provenant de sites industriels, de centres de données ou d'autres sources, et d'énergie produite à partir de biodéchets ou dans les stations d'épuration des eaux usées. La mesure sollicitée par la Finlande vise à soutenir, entre autres, l'utilisation de la chaleur fatale provenant de sources explicitement énumérées dans la stratégie.

Deuxièmement, une électrification directe accrue des secteurs d'utilisation finale. Étant donné que le secteur de l'électricité possède la part la plus élevée d'énergies renouvelables, l'électricité devrait, partout où cela est possible, faire l'objet d'une utilisation accrue, par exemple pour les pompes à chaleur installées dans les bâtiments. La mesure sollicitée par la Finlande vise à soutenir les applications fondées sur l'électricité, conformément à la stratégie.

¹⁰ Commission européenne: Energy statistical country datasheets.

¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Alimenter en énergie une économie neutre pour le climat: une stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique, COM(2020) 299 final du 8.7.2020.

Cette mesure favoriserait l'intégration du système énergétique, étant donné que les réseaux de chauffage urbain offrent une plus grande flexibilité et une plus grande capacité de stockage de l'énergie électrique sous la forme de chaleur que des solutions distinctes de chauffage des bâtiments. La Finlande dispose déjà d'infrastructures de chauffage urbain assez développées, qui peuvent servir cet objectif.

La dérogation sollicitée relative à l'utilisation d'un taux inférieur de taxation s'appliquerait aussi, entre autres, à certaines chaudières électriques. Cette réduction peut aussi contribuer à l'intégration du système énergétique ainsi qu'à l'intégration dans le système de l'électricité produite à partir de sources renouvelables. Les chaudières électriques peuvent être utilisées pour produire de la chaleur dans les réseaux de chauffage urbain, en particulier lorsqu'il y a un excédent d'électricité et que le prix de l'électricité est bas. Cela permet, par exemple, l'utilisation de l'énergie éolienne pour la production de chaleur urbaine. L'investissement dans les chaudières électriques pouvant se faire à faible coût, celles-ci peuvent être rentables même pour un nombre d'heures de fonctionnement peu élevé; la production de chaleur ne peut avoir lieu qu'en cas de surcapacité de la production d'électricité. Cela peut contribuer au maintien de la stabilité du système électrique. L'incidence de la taxation de l'électricité sur le coût de production de chaleur est actuellement considérable et, comme indiqué précédemment, le moment serait bien choisi pour recourir à ces appareils. Les chaudières électriques peuvent être combinées à une capacité de stockage de chaleur, ce qui permet le stockage de la puissance excédentaire sous la forme de chaleur.

La mesure sollicitée par la Finlande est aussi conforme à la stratégie de l'UE en matière de chauffage et de refroidissement¹², qui rappelle les effets bénéfiques du remplacement des solutions de chauffage fondées sur les combustibles fossiles par l'utilisation de pompes à chaleur et de la chaleur fatale. La stratégie indique qu'une pompe à chaleur est capable de transformer une unité d'électricité en au moins trois unités de chauffage ou de refroidissement.

Les effets bénéfiques précités sont aussi mis en évidence dans le contexte de la directive de l'UE relative à l'efficacité énergétique et, plus particulièrement, dans la recommandation de la Commission relative au contenu des évaluations complètes du potentiel d'efficacité en matière de chaleur et de froid en vertu de l'article 14 de la directive 2012/27/UE¹³ (directive relative à l'efficacité énergétique).

Marché intérieur et concurrence loyale

La mesure serait ouverte indistinctement à tous les opérateurs de l'Union. Le taux réduit de taxation s'appliquerait à tous les producteurs de chaleur utilisant des pompes à chaleur et des chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain, des pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées à ce réseau et des pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique.

¹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Stratégie de l'UE en matière de chauffage et de refroidissement, COM(2016) 051 final du 16.2.2016.

¹³ Recommandation (UE) 2019/1659 de la Commission du 25 septembre 2019 relative au contenu des évaluations complètes du potentiel d'efficacité en matière de chaleur et de froid en vertu de l'article 14 de la directive 2012/27/UE.

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 lui-même 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.

- **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 d'évaluation de la législation existante.

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition fait suite à une demande présentée par la Finlande, 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.

Dans l'ensemble de l'UE, le secteur du chauffage au stade de l'utilisation finale est généralement dépendant de la combustion de combustibles fossiles. Selon les données d'Eurostat (NRG_BAL_PEH), 70 % de la chaleur dérivée est produite à partir de combustibles fossiles. Les pompes à chaleur font partie des solutions fondées sur l'électricité susceptibles de se substituer à la production de chaleur à partir de combustibles fossiles. Étant donné que le mix électrique de la Finlande se compose principalement d'énergies

renouvelables (47 %) et d'électricité nucléaire (35 %), à savoir des sources d'énergie à émissions de carbone nulles ou faibles, on s'attend à ce que la poursuite de l'électrification des applications de chauffage à grande échelle ait des effets bénéfiques considérables sur l'environnement. Ces effets bénéfiques peuvent en outre contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat.

En ce qui concerne plus particulièrement les pompes à chaleur et le chauffage urbain, selon une étude commandée par le gouvernement finlandais, en 2020, en Finlande, 11 % de la production totale de chauffage urbain reposait sur des sources de chaleur fatale. On estime que le potentiel inutilisé de chaleur excédentaire et de chaleur fatale est très important, mais l'utilisation de différents flux de chaleur dans la production de chaleur urbaine est souvent problématique et la faisabilité ainsi que la rentabilité de l'utilisation de la chaleur fatale varient considérablement selon les situations. Le coût de la consommation électrique des pompes à chaleur est un facteur central qui a une incidence sur la rentabilité des investissements et de l'utilisation des pompes à chaleur. Compte tenu du niveau actuel de taxation de l'électricité en Finlande, la part de la taxe sur l'électricité représente une part importante du coût total de l'électricité. Compte tenu des études de cas analysées, la taxation de l'électricité correspond à une proportion d'environ 10 à 20 % du coût total d'une pompe à chaleur, si l'on prend en considération à la fois les coûts d'exploitation et d'investissement. Si les pompes à chaleur utilisées pour la production de chaleur urbaine étaient transférées dans la catégorie II, correspondant à une taxation inférieure sur l'électricité, comme l'a demandé la Finlande, cela ferait considérablement baisser le coût moyen de production des différentes solutions de pompes à chaleur. Cela est susceptible d'accroître l'intérêt pour les investissements dans les pompes à chaleur. Actuellement, les solutions de production de chaleur fondées sur l'utilisation de combustibles, en particulier la biomasse locale, sont généralement plus rentables que les solutions faisant intervenir des pompes à chaleur. Étant donné que la Finlande réduit l'utilisation des combustibles fossiles et de la tourbe, cela aurait pour effet de faire croître rapidement l'utilisation de la biomasse dans la production de chauffage urbain. Une utilisation accrue de la chaleur fatale et des différentes solutions de pompes à chaleur pourrait réduire l'augmentation du recours à la biomasse.

L'étude souligne en outre que l'utilisation de la chaleur fatale comporte souvent des incertitudes quant à la sécurité de l'approvisionnement en chaleur, aux risques de contrepartie et aux risques liés aux coûts d'investissement et à la disponibilité de la chaleur. Certaines technologies, comme la production d'énergie géothermique, sont en outre encore en phase pilote. Une diminution de la taxe sur l'électricité pour les pompes à chaleur améliorerait la compétitivité de ces pompes par rapport à d'autres technologies de production de chaleur et pourrait compenser en partie d'autres risques et incertitudes liés aux investissements dans les pompes à chaleur.

Enfin, comme l'ont observé les autorités finlandaises, la mesure comporte des éléments qui sont techniquement difficiles à mettre en œuvre. La mesure devrait être mise en œuvre de manière ciblée, neutre et équitable. Selon leurs estimations, les dépenses budgétaires devraient se situer entre 10 et 15 millions d'EUR en 2022.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La mesure ne prévoit pas de simplification. Elle fait suite à une demande présentée par la Finlande 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. 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**

Aucun plan de mise en œuvre n'est 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. Le taux de taxation applicable serait supérieur au niveau minimum de taxation de la consommation professionnelle d'électricité fixé par la directive sur la taxation de l'énergie. Elle respecterait donc le minimum fixé par la directive pour la consommation professionnelle. La mesure peut faire l'objet d'une évaluation en cas de demande de renouvellement à l'expiration de la période de validité approuvée initialement.

- **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 la Finlande sera autorisée à appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité fournie pour les applications suivantes: les pompes à chaleur et les chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain, les pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées à ce réseau et les pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique. Le taux de taxation ne doit pas être inférieur à 0,50 EUR/MWh, qui est le niveau minimum de taxation de la consommation professionnelle d'électricité fixé par la directive.

L'article 2 dispose que l'autorisation sollicitée est accordée du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2027, ce qui correspond à la durée maximale autorisée par la directive.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Finlande à appliquer un taux de taxation réduit à l'électricité fournie à certaines pompes à chaleur, chaudières électriques et pompes de recirculation d'eau, 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'électricité¹⁴, et notamment son article 19,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Par lettre du 6 août 2021, la Finlande a sollicité l'autorisation d'appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité fournie pour les applications suivantes: les pompes à chaleur et les chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain, les pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées à ce réseau et les pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE. Les autorités finlandaises ont fourni des informations et des éclaircissements complémentaires à l'appui de leur demande le 4 novembre 2021, le 26 janvier 2022 et le 16 février 2022.
- (2) Grâce au taux réduit envisagé, la Finlande vise à accroître l'électrification du secteur du chauffage au stade de l'utilisation finale et à promouvoir la production de chaleur sans combustion afin de réduire les émissions. L'utilisation accrue d'installations de chauffage alimentées par l'électricité devrait avoir des effets bénéfiques pour l'environnement et le climat.
- (3) Autoriser la Finlande à appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité fournie aux pompes à chaleur et aux chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain, aux pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées à ce réseau et aux pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique, n'excède pas ce qui est nécessaire pour accroître l'électrification du secteur du chauffage au stade de l'utilisation finale. Ces installations de chauffage favorisent la transition écologique et réduisent le recours à la chaleur produite à partir de combustibles. Ces installations ne sont pas encore compétitives sur le marché et la mesure limite la charge administrative. Par conséquent, il est peu probable que la mesure entraîne des distorsions significatives de la concurrence pendant la durée de son application et elle n'aura par conséquent aucune incidence négative sur le bon fonctionnement du marché intérieur.

¹⁴ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51.

- (4) Toute autorisation accordée conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2003/96/CE doit être strictement limitée dans le temps. Afin de garantir que la période d'autorisation est suffisamment longue pour ne pas décourager les opérateurs économiques concernés d'effectuer les investissements nécessaires, il convient que l'autorisation soit accordée pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2027. 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.
- (5) Afin de permettre aux installateurs de continuer à promouvoir les pompes à chaleur et les chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain, les pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées à ce réseau et les pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique, il importe de veiller à ce que la Finlande puisse appliquer la réduction de la taxation, comme elle l'a demandé, avec effet au 1^{er} janvier 2022.
- (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

Pour autant que le niveau minimum de taxation visé à l'article 10 de la directive 2003/96/CE, tel qu'il est fixé pour la consommation professionnelle à l'annexe I, tableau C, de ladite directive, soit respecté, la Finlande est autorisée à appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité fournie:

- a) aux pompes à chaleur et aux chaudières électriques qui produisent de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain;
- b) aux pompes à chaleur d'une puissance thermique nominale d'au moins 0,5 MW qui ne sont pas raccordées au réseau de chauffage urbain; ou
- c) aux pompes de recirculation d'eau installées dans les centrales de chauffage géothermique.

Article 2

La présente décision est applicable du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2027.

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 de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président