



OCTOBRE - OCTOBER 1992

CROCODILE

Lettre aux Parlements d'Europe - Fondé par Altiero Spinelli • Letter to the Parliaments of Europe - Founded by Altiero Spinelli

Le triple déficit
The triple deficit
Jacques Delors

Dossier CO₂
La Communauté et l'environnement
Karel Van Miert

EC's responsibility on Energy
Annemarie Goedmakers, MEP

Ecotaxation : an instrument for environment
Paul Lannoye, MEP

CO₂ : une proposition alternative
Carlos Pimenta, MEP

La marguerite européenne
The European Daisy
Klaus Hänsch, MEP

Le brouillard de Birmingham

La transparence (« glasnost ») des institutions de la Fédération des Républiques Soviétiques a été une des priorités de Mikhaïl Gorbatchev, lorsque la réforme du système soviétique a été entamée en vue de sortir du totalitarisme communiste et de mobiliser les citoyens en faveur d'une révolution démocratique et pacifique.

Certes, l'Europe communautaire n'est pas obligée à subir les violations des libertés individuelles et collectives subies par la société soviétique pendant soixante-dix ans, mais elle vit dans une situation intolérable de tutelle venant des bureaucraties nationales, qui annule les possibilités de participation réelle des citoyens à la gestion de la « res-publica » communautaire et rend inefficace le processus décisionnel et la mise en oeuvre des décisions par l'Administration européenne (la Commission).

Le pouvoir législatif est attribué à une Assemblée, ou Conseil, où siègent des ministres ou des fonctionnaires nationaux, qui répondent d'une façon très limitée ou ne répondent pas du tout au contrôle public de leurs actions. Seule assemblée législative de ce genre dans le monde démocratique occidental, le Conseil discute et adopte les « lois » communautaires pendant des réunions à huis clos et donc sans aucune transparence. La « constitution » de la Communauté - les traités de Paris et de Rome - a été modifiée déjà huit fois avec la même méthode non transparente qui caractérise la législation communautaire, ce fait n'ayant pas suscité les protestations des forces politiques et des citoyens européens, hormis celles d'Altiero Spinelli et des fédéralistes. La dernière - et la plus large - de ces

The Fog of Birmingham

« Glasnost » or the transparency of the institutions of the Federation of Soviet Republics was one of Mikhaïl Gorbatchev's priorities, when the reform of the Soviet system was launched in order to discard communist totalitarianism and to mobilise the people towards a democratic and peaceful revolution.

To be sure, community Europe is not obliged to undergo the violations of individual and collective freedoms suffered by Soviet society for seventy years. Yet community Europe has to put up with an intolerable situation of subjugation which comes from national bureaucracies. These bureaucracies stifle any meaningful participation by the people in the management of the community « res publica » and frustrate the decision-making process and the implementation of the European Administration (the Commission).

Legislative power is given to an Assembly or Council, filled by national ministers or officials who are accountable in only a limited way, if at all, to the public for their actions. Unique in the Western Democratic world the Council deliberates and promulgates Community laws in meetings which, being in camera, lack all transparency. The Community constitution - the Treaties of Paris and Rome - has been amended eight times already under the same non-transparent method which is the hallmark of Community legislation. This has awoken no protests from the body politic and the

modifications, qui a créé le traité de Maastricht sur l'Union européenne, a suscité tellement de réactions négatives, que les gouvernements des Douze ont été obligés à réfléchir, comme Mikhaïl Gorbatchev, sur les moyens pour rendre l'Europe communautaire plus transparente.

Le Parlement européen, a proposé - dans la résolution adoptée le 14 octobre lors de la session extraordinaire convoquée à l'initiative de l'Intergroupe fédéraliste - une voie précise pour rendre l'Europe plus transparente. Il faut rendre publiques toutes les réunions de l'Assemblée législative (le Conseil), créer un Parlement réellement bi-caméral (avec le pouvoir de codécision du Parlement européen) et renforcer le contrôle des Parlements nationaux sur leurs gouvernements et du Parlement européen sur la Commission. Certaines de ces exigences doivent être réalisées immédiatement, d'autres à travers une anticipation de la Conférence intergouvernementale prévue par le traité de Maastricht en 1996 : l'objectif d'une Europe transparente et démocratique ne sera toutefois réalisé - affirme le Parlement européen - que sur la base d'une Constitution fédérale, compréhensible par tous les citoyens.

Les douze gouvernements nationaux, réunis hâtivement le 16 octobre, ont adopté une inutile et pompeuse « Déclaration de Birmingham rédigée les jours auparavant par les fonctionnaires du Foreign Office. Fermés dans leur Palais d'Hiver comme les misérables golpistes de Moscou du 15 août 1991, les douze gouvernements nationaux affichent au contraire une volonté commune de renforcer leur tutelle sur l'Europe communautaire, à travers l'impuissance de la Commission européenne et la réduction des compétences communautaires par une application arbitraire du principe de subsidiarité.

La presse européenne a contribué, pour sa part, à diffuser dans le Continent le brouillard créé à Birmingham par les douze gouvernements.

Pendant combien de temps encore pourrions nous supporter cette situation intolérable ?

Quid des contrôles aux frontières ?

A 90 jours de la date prévue pour l'achèvement du grand marché, plus de 90% de 276 mesures nécessaires étaient acquises. Il ne reste donc plus aux ministres des Douze que 23 mesures à prendre d'ici la fin de l'année, notamment dans le Conseil « marché intérieur » du 10 novembre et du 17 décembre, pour terminer la tâche. Autre point positif: le rythme de transposition des « lois européennes » dans les législations nationales s'est accéléré. La proportion des « lois » transposées va de presque 90% au... Danemark à 64,3% en Belgique.

Mais la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté pour le 1er janvier 1993 n'est pas assurée. Les Etats membres doivent encore déplacer les contrôles sur le terrain: il leur faut également signer la Convention sur le franchissement des frontières extérieures de la Communauté, bloquée par le différend hispano-britannique sur le Statut de Gibraltar. La ratification du traité de Schengen a été effectuée en France, Espagne, Portugal et Luxembourg, mais elle est en retard dans les autres pays signataires. Enfin, le gouvernement britannique considère le maintien des contrôles sur les personnes comme compatible avec « 1993 » et nécessaire à la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité.

Nous y reviendrons dans le dossier « marché intérieur » qui sera publié dans la « Lettre » du mois de décembre, en collaboration avec la DG III de la Commission européenne.

European people, except from Altiero Spinelli and the Federalists. The latest and the most extensive amendment, which has taken shape in the Maastricht Treaty on European Union has provoked such negative reaction that the Governments of the Twelve have been forced to reflect, like Mikhaïl Gorbatchev, on how to make Community Europe more transparent.

The European Parliament has, by way of a Resolution adopted in the extraordinary session convened on the initiative of the Federal Intergroup on 14 October, lit a clear path towards making Europe more transparent. This is to make the sessions of the legislative Assembly (the Council) public, to create a truly bi-cameral Parliament (with the power of co-decision with the European Parliament) to strengthen the control of national parliaments over their governments and of the European Parliament over the Commission. Some of these requirements must be realised immediately, others by means of a bringing forward of the intergovernmental conference envisaged by the Maastricht Treaty for 1996: the goal of a transparent and democratic Europe can only ever be achieved, in the mind of the European Parliament, by means of a Federal constitution understandable by all citizens.

The twelve national governments, hastily met on 16 October, have adopted a useless and pompous « Birmingham Declaration », drafted days before by the functionaries of the Foreign Office. Shut away in their Winter Palace like the pathetic Moscow plotters of 15 August 1991 the twelve national governments display a will to tighten their grip on Community Europe by emasculating the European Commission and reducing Community competence by an arbitrary application of the principle of subsidiarity.

The European press has played its part in spreading all over the Continent the fog thrown up in Birmingham by the twelve governments.

How much longer must we suffer this intolerable farce?

What of border controls ?

90 days from the date set for the completion of the Single Market, more than 90% of the 276 measures required to this end had been adopted. To complete their task, EC ministers therefore must adopt - during the Council meetings of 10 November and 17 december - no more than 23 measures by the end of the year. Another plus point: the speed with which these European « laws » are being transposed into national legislation has increased. The proportion of laws that have been transposed varies from nearly 90% in... Denmark to 64% in Belgium.

But the elimination of checks at the Community's internal borders, set for 1 January 1993, is not certain. The Member States have yet to shift the controls on the ground. They must also sign the Convention on the crossing of the Community's external frontiers, which has been held up by differences between Britain and Spain over the status of Gibraltar. Only France, Spain, Portugal and Luxembourg have ratified the Schengen Convention. Finally, Britain takes the view that the maintenance of border checks on individual is compatible with « 1993 », and needed in the fight against illegal immigration and international crime.

We will write about this and more in the Dossier about Internal Market, that will be published in our « Letter », December 1992, with the aid of the DG III of European Commission.



Nous publions ci-dessous des textes qui permettent de juger les attitudes des uns et des autres dans le débat sur le Traité de Maastricht. Il s'agit d'un extrait du discours prononcé par Jacques Delors le 14 octobre 1992 à Strasbourg, d'une comparaison entre la résolution adoptée par le Parlement européen le même jour et la déclaration de Birmingham, d'un compte-rendu des dernières initiatives de l'Inter groupe fédéraliste.

Hereunder we publish texts showing various positions on the Maastricht Treaty debate: an extract of Jacques Delors speech of 14 October 1992 in Strasbourg, a comparison between the European Parliament Resolution of the same day and the declaration of Birmingham, and a summary of the latest initiatives of the Federalist Intergroup.

Le triple déficit

« Les difficultés liées à la ratification ne sont pas à mes yeux surprenantes.

Tout d'abord, il y a eu toujours des forces politiques qui sont opposées à la construction d'une Europe unie: ces forces sont à l'ouvrage et dans nos démocraties c'est normal qu'elles s'expriment.

En second lieu, l'une des difficultés tient au fait que le traité est ambigu quant à sa philosophie institutionnelle: d'un côté, il est d'inspiration fédéraliste et les adversaires du fédéralisme s'y opposent, cela lorsqu'on regarde l'aspect Union économique et monétaire; mais d'un autre côté, si l'on considère la partie consacrée à la politique extérieure, il est intergouvernemental.

Enfin, troisième élément de la difficulté, aux yeux des opinions publiques, c'est un choc. Pourquoi? Parce que la construction européenne s'est faite dans l'indifférence des peuples et aujourd'hui nous devons redresser la barre, car rien de grand ne peut être réalisé sans l'appui des peuples, sans la conscience qu'ils ont que cela va dans la direction de leurs intérêts.

Est-ce que l'on ne va pas trop vite? Est-ce que l'on aurait dû se donner deux ou trois ans pour assimiler les extraordinaires progrès réalisés depuis huit ans? La réponse aurait été « oui » si le monde ne changeait pas aussi vite. Par conséquent, nous n'avions pas le choix, nous devions aller vite. Mais que cela crée une distance supplémentaire avec les peuples, c'est certain. Et il y a de ce point de vue un triple déficit. D'explications et j'en ai déjà parlé.

De comportements: comment voulez-vous qu'un simple citoyen comprenne que nous sommes en train de faire une grande famille unie, alors qu'à chaque occasion où il y a un Conseil des Ministres, celui-ci donne l'image d'un champ clos où s'affrontent des vanités et des égoïsmes nationaux?

Enfin, il y a un déficit démocratique: il faut bien entendu enregistrer les progrès qui sont déjà prévus dans le texte, notamment l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et du Comité des régions qui, s'il travaille sérieusement, a un grand avenir devant lui, et il faut aussi associer les Parlements nationaux. »

The triple deficit

« I am not surprised at the difficulties connected with ratification.

First, there have always been political forces opposed to the construction of a united Europe: these forces are active and it is normal in our democracies that they express themselves.

In the second place, one of the difficulties arises from the ambiguity of the treaty's institutional philosophy: on the one hand, it is federalist in inspiration and the adversaries of federalism are opposed to it, especially to the provisions for economic and monetary union; but on the other hand, it is intergovernmental, if one takes into consideration the part devoted to external policy.

Finally - the third aspect of the difficulty - in terms of public opinion it is a shock. Why? Because Europe is being built in the face of public indifference. We must redirect our efforts, because nothing great can be realised without the support of the people, without their awareness that it is being done in their interest.

Are we going too fast? Should not we have given ourselves two or three years to assimilate the extraordinary progress realised in the past eight years? The answer would have been « yes » were the world not changing so quickly. But this does create an additional distance vis-à-vis the people. And it is a triple deficit from this point of view. There is a deficit of explanation, which I have already spoken about.

There is a deficit of behaviour: how is a simple citizen expected to understand that we are in the process of creating a large united family, when every time the Council of Ministers meets, he receives an image of a restricted area where national egos and vanities clash?

Finally, there is a deficit of democracy: one must certainly take note of the progress which is already mapped out in the text, notably the growth of the powers of the European Parliament and of the Committee of regions which, if it is working properly, has a great future in front of it. The national Parliaments must also be involved in this work. »

Jacques Delors

Nous sommes bien conscients du fait qu'en vous écrivant en français et en anglais, qui ne sont ni l'une ni l'autre notre langue maternelle, nous risquons de commettre des fautes linguistiques plus au moins graves, et nous imposons, d'autre part, un effort supplémentaire à nous-mêmes qui écrivons et à quelques-uns d'entre vous qui nous lisez. Mais c'est là le destin de toute langue qui devient « koiné diálektos », « lingua franca ». Il en a été ainsi, par exemple, du latin et du grec, lorsqu'ils sont devenus les deux langues de communication courantes dans l'Empire romain. Veuillez donc, chers lecteurs, accepter de bonne grâce la médiocrité de notre langue. De notre côté, nous nous efforcerons de dire des choses qui méritent d'être lues.

We are aware that by writing to you in French or English, neither of which is our mother tongue, on the one hand we run the risk of making some serious grammatical mistakes, while on the other hand we are putting an additional strain on ourselves as authors, as well as on some of our readers. But that is the fate of any language which becomes a « koiné diálektos », a « lingua franca ». It happened, for example, in the case of Latin and Greek, when they became the two languages for everyday communication in the Roman Empire. Thus we ask our readers to make allowances for our mediocre prose. For our part, we promise to write things deserving to be read.



4

Les treizes requêtes du Parlement européen...

une déclaration solennelle du Conseil, de la Commission et du Parlement sur la transparence et la démocratie

délibérations en public du Conseil agissant en tant que législateur

engagement politique du Conseil de ne pas adopter de textes législatifs rejetés auparavant par le Parlement

adoption par les trois institutions d'un programme législatif annuel qui sera publié

simplification du système de comitologie, afin de mieux contrôler les décisions des fonctionnaires nationaux et européens

action de la Commission en vue de la codification du droit communautaire

établissement d'un mode de scrutin uniforme et meilleure représentativité du PE

mise en application rapide des dispositions du traité concernant les droits des citoyens et leur pleine participation à la construction européenne

amélioration du contrôle du PE sur la Commission.

convocation, avant la date prévue de 1996, d'une nouvelle Conférence intergouvernementale, chargée de combler le déficit démocratique, d'accroître la transparence et d'élargir de façon substantielle le pouvoir du PE.

convocation d'une Conférence interinstitutionnelle chargée d'élaborer un accord interinstitutionnel sur le principe de subsidiarité

affirmation de la solidarité européenne par l'adoption dans les meilleurs délais du Paquet Delors II, une initiative communautaire de relance économique, la réalisation de l'UEM, le rejet de toute tentative de créer une Europe à deux vitesses

le rôle essentiel des parlements nationaux, notamment par l'amélioration de leur information à travers l'engagement des gouvernements de transmettre sans tarder toutes les propositions législatives, la prise de connaissance du programme législatif annuel et la participation à la formation de la volonté politique communautaire, au niveau national.

... la réponse du Conseil européen de Birmingham

adoption de la déclaration de Birmingham sur la manière de rapprocher la Communauté de ses citoyens. Les ministres des affaires étrangères proposeront les moyens de rendre les travaux des institutions transparents, à travers:

une certaine transparence des débats au Conseil, p. ex. sur les programmes de travail futurs

le rôle important du Parlement européen dans la vie démocratique de la Communauté

néant

la législation communautaire doit être mise en oeuvre effectivement sans intervenir inutilement dans la vie quotidienne de nos citoyens

la législation communautaire doit devenir plus simple et plus claire

néant

faire comprendre que la citoyenneté de l'Union confère à nos citoyens davantage de droits et de protection, sans se substituer en aucune manière à leur citoyenneté nationale

néant

néant

recherche d'un accord à ce sujet avec le Parlement européen

la réduction de l'inflation, la limitation des déficits budgétaires et l'amélioration de l'efficacité des économies des Etats membres constituent la base de la cohésion économique et sociale et de la création des emplois. Les récents remous financiers appellent une réflexion à la lumière de l'évolution des systèmes monétaires

les parlements nationaux devraient être plus étroitement associés aux activités de la Communauté. C'est un sujet dont nous discuterons avec nos parlements. Nous nous félicitons que la Commission soit disposée à répondre favorablement à des demandes d'explications sur ces propositions émanant des parlements nationaux.





The European Parliament...

Affirms the need for a solemn declaration by the Council, the Commission and Parliament on transparency and democracy, dealing in particular with the following aspects which should be implemented immediately:

public deliberations by the Council acting in its legislative capacity

a political undertaking by the Council not to adopt legislative texts previously rejected by Parliament,

adoption by the three political institutions of an annual legislative programme which will be published,

simplification of the comitology system in order to monitor more effectively the decisions of both national and European officials,

a sustained effort by the Commission to codify Community law

establishment of a uniform electoral procedure and a more representative European Parliament,

speedy implementation of those provisions of the Maastricht Treaty covering citizens' rights and their full involvement in European integration,

improvement of Parliament's control over the Commission

Calls on the governments of the Member States to convene a new intergovernmental conference before the next scheduled date in 1996, with a mandate to make good the democratic deficit, increase the transparency of the decision-making process and increase substantially Parliament's powers of control

Believes it essential that an interinstitutional conference should be convened with a mandate to draw up an interinstitutional agreement on the principle of subsidiarity

Calls on the European Council to reaffirm the necessary European solidarity by adopting the Delors II package as soon as possible; adopting a Community initiative to stimulate the economy; confirming the completion of EMU; rejecting any attempt to create a two-speed Europe

Considers that the national parliaments play an essential role in particular by improving their information through the implementation of the undertaking given by governments to forward without delay all legislative proposals, taking note of the Community's annual legislative programme and participating in the formation of political will on European matters at national level.

The European Council...

Agreed the Birmingham Declaration on how to bring the Community closer to its citizens. Foreign Ministers will suggest ways of opening up the work of the Community's institution by:

some open Council discussions - for example on future work programmes

the European Parliament's important role in the democratic life of the Community

nil

implementing and enforcing effectively Community legislation, without interfering unnecessarily in the daily life of our citizens

making Community legislation simpler and clearer

nil

making clear that citizenship of the Union brings our citizens additional rights and protection without in any way taking the place of their national citizenship

nil

nil

Seek an agreement about subsidiarity with the European Parliament

Believe that reducing inflation, controlling budgets deficits and improving efficiency of the Member States economies establish the basis for social and economic cohesion and for the creation of new jobs. The recent financial turbulence calls for reflection in the light of developments in the European and World Monetary System

Reaffirm that national parliaments should be more closely involved in the Community's activities. We shall discuss this with our parliaments. We welcome the Commission's readiness to respond positively to requests from national parliaments for explanations of its proposals.



Les députés fédéralistes à l'œuvre

Pendant les conférences intergouvernementales qui ont débouché sur le traité de Maastricht, l'Intergroupe fédéraliste a vécu une période difficile de son action politique. Ses membres étaient en effet convaincus qu'il aurait été du devoir du Parlement européen de ne pas abandonner la revendication d'une réforme globale et cohérente de la Communauté, sous la forme d'un projet de Constitution élaboré avec des méthodes démocratiques et, donc, transparentes.

Le Parlement européen, tout en poursuivant la réflexion constitutionnelle sur la base des rapports « intérimaires » élaborés par Emilio Colombo (PPE-It), avait cependant donné la priorité à la méthode de la modification ponctuelle des traités - diplomatique et intergouvernementale par sa nature - dans l'espoir que son approche plus modeste fût acceptée par les gouvernements des Douze.

A partir du « non-paper » luxembourgeois en juin 1991, les Douze décidèrent de travailler sur un projet de réforme quasi-globale de la Communauté, qui a été finalement consolidé dans le traité de Maastricht.

Les difficultés liées à la ratification du traité de Maastricht ont mis en lumière l'exigence de lancer une vaste campagne d'information sur les avantages de l'intégration européenne et la nécessité de construire une Europe plus transparente et plus démocratique. L'Intergroupe fédéraliste avait donc raison quand il demandait une réforme « constitutionnelle » de la Communauté, par sa nature démocratique et transparente.

Au lendemain du référendum français, l'Intergroupe fédéraliste a diffusé une déclaration politique, que nous avons publié dans notre « Lettre » du mois de septembre. Les députés fédéralistes ont demandé en même temps à la commission institutionnelle, réunie le 23 septembre 1992 à la présence du président Klepsch, de promouvoir la convocation d'une session extraordinaire du PE pour discuter de « l'état de l'Union ». L'initiative de quelques membres de la commission institutionnelle (De Giovanni, Martin, Aglietta, Boissière, Spencer) et de l'Intergroupe fédéraliste a fait rapidement boule de neige, puisque le 25 septembre plus de cent députés avaient signé une lettre commune adressée au Bureau élargi du PE.

Dans sa réunion du 30 septembre, celui-ci a finalement assumé la décision de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire à la veille du Conseil européen spécial de Birmingham: c'est ainsi que trois-cent-cinquante députés européens ont participé à la séance plénière du 14 octobre 1992 et une large majorité d'entre eux a voté la résolution de compromis signée par quatre groupes politiques (Soc., Gue, PPE, LDR) et par la commission institutionnelle.

Quarante députés fédéralistes avaient présenté une résolution - « complémentaire » de celles signée par les groupes - dont le but fondamental était de relancer l'action pour une Europe démocratique et fédérale, à travers l'élaboration d'un projet de Constitution. Le thème de « l'après-Maastricht » et de la Constitution européenne qui en constitue son élément principal a animé les débats des groupes politiques et une délégation de l'Intergroupe a été aussi invitée à s'associer aux présidents des groupes pour la rédaction du compromis à soumettre au vote de l'Assemblée.

Deux-cent-dix-sept députés européens ont finalement voté un amendement signé par Jean-Louis Bourlanges (PPE-Fr), qui confirme la volonté du Parlement européen d'élaborer un projet de Constitution; seulement soixante-quatre ont voté contre.

L'Intergroupe fédéraliste à son premier succès, après une longue période de purgatoire....

Federalist Parliamentarians - Back in Action

During the intergovernmental conferences which gave birth to the Maastricht Treaty the federalist intergroup's political action suffered. The intergroup's members were convinced that the Parliament had a duty not to abandon its demands for a thorough-going and coherent reform of the Community, notably by drafting a Constitution in a democratic and therefore open process.

The European Parliament, however pursued a double track. On the one hand it continued its reflection on a « European Constitution » based on the interim reports put forward by Emilio Colombo (EPP - It). On the other hand it gave even greater priority to the ongoing modifications of the Treaty - which were inevitably intergovernmental and dominated by diplomatic negotiations - in the hope that its more modest demands would be more easily accepted by the twelve Governments.

An indeed, from the moment when the Luxemburg non-paper was published, the Twelve decided to look at almost every aspect of the Community's functioning, and this approach was even consolidated in the Maastricht Treaty.

It is not therefore surprising that difficulties now appear in the ratification of the Maastricht Treaty. Once again it has been dramatically shown that an information campaign is needed to explain the advantages that come from European integration as well as to stress the necessity of a more democratic and transparent Europe. The Federalist Intergroup was right when it demanded a « constitutional » reform of the Community, a process that would be based on democracy and transparency.

Immediately following the French referendum, the Federalist Intergroup diffused a political declaration which we published in September's newsletter. In addition, federalist deputies on the Institutional Committee, meeting on 23 September 1992, in the presence of President Klepsch, requested the calling of an extraordinary session of the EP to discuss the « State of the Union ». This initiative of certain members of the Institutional Committee (De Giovanni, Martin, Aglietta, Boissière, Spencer) joint with the Federalist Intergroup rapidly snow-balled, as by 25 September more than 100 deputies had signed a common letter addressed to the Enlarged Bureau of the EP.

At its meeting on 30 September, the Enlarged Bureau decided to take responsibility for calling an extraordinary session of the Parliament on the eve of the special European Council meeting in Birmingham: it is thus that 350 MEPs participated in the plenary session on 14 October 1992 and a majority of them voted for a compromise resolution signed by four political groups (Soc., GUE, PPE, LDR) and by the Institutional Committee.

Forty federalist deputies had in addition presented a « complementary resolution » to that signed by the groups. This had the basic aim of re-launching activity for a democratic and federal Europe in using a constitutional project. The « After-Maastricht » theme and the central need for a European Constitution proved to be a key point of debate within many political groups, and a delegation from the intergroup was thus asked to join the Presidents of the Groups to produce a compromise text to be voted on in the plenary.

217 MEPs voted for an amendment signed by Jean-Louis Bourlanges (PPE - Fr), which confirmed the will of the E.P. to elaborate a draft constitution. Only 64 voted against.

The Federalist Intergroup achieved its first success after a long wait in purgatory !



Dans les pages qui suivent, nous publions un dossier sur le thème de la taxe sur les émissions de CO₂, qui a fait l'objet d'une proposition de directive de la Commission actuellement soumise au Conseil et au Parlement. Ce dossier, publié en collaboration avec la Direction Générale « Environnement » de la Commission, s'inscrit dans le cadre d'un accord plus vaste que la Lettre Crocodile a établi avec la Commission, pour diffuser les actions prioritaires de la Communauté. Après le dossier sur le 5^e programme en matière d'environnement (juillet 1992) et celui sur les éco-taxes (octobre 1992), nous publierons des dossiers sur la recherche, sur les nouvelles technologies, sur le marché intérieur et sur la politique industrielle.

Dans ce dossier vous trouvez le point de vue de la Commission, exprimé par Karel van Miert, les informations essentielles élaborées par notre rédaction en collaboration avec les services de la Commission et le point de vue du Parlement européen, exprimé par Mme Anne-Marie Goedmakers (Soc.-NL), Paul Lannoye (V-B), Carlos Pimenta (LDR-P).

In the following pages we publish a dossier on the tax on CO₂ emissions which is currently the subject of a directive proposed by the Commission and laid before the Council and the Parliament. This dossier, published in collaboration with the « Environment » DG forms part of a broader agreement between the Crocodile Newsletter and the Commission to cover the priority actions of the Commission. After the dossier on the Fifth Environment Programme (July 1992) and that on Eco-taxes (October 1992) we will be publishing dossiers on, research, new technologies, the internal market and on industrial policy.

In this dossier you will find the position of the Commission, as expressed by Karel van Miert, the essential information given by our editorial staff with collaboration in services of Commission, together with the Commission services and the view of the European Parliament, as expressed by Anne Marie Goedmakers (Soc.-NL), Paul Lannoye (V.-B.), Carlos Pimenta (LDR-P).

Pour une gestion rationnelle des ressources

Il est fini le temps où, au début des années soixante-dix, il n'y avait qu'un petit groupe de scientifiques et d'intellectuels réunis au Club de Rome qui poussait un cri d'alarme quant au futur de la planète. Aujourd'hui, parmi les nouvelles valeurs qui s'affirment dans la société civilisée internationale, la défense du patrimoine environnemental a atteint un degré de maturation très élevé.

Si l'on considère l'attitude souvent distraite des gouvernements qui, depuis 1972 lors de la Conférence des Nations Unies à Stockholm, se sont solennellement engagés en faveur de la sauvegarde de l'environnement, on constate par contre que la conscience environnementale de l'opinion publique mondiale a fait des pas de géant. Les citoyens et les mouvements d'opinion ne s'occupent pas seulement d'un secteur spécifique de l'environnement mais revendiquent une politique globale qui va des questions planétaires à la qualité de l'eau potable qui se préoccupe de l'air qu'on respire et de l'environnement naturel.

Celui qui pensait que la politique de l'environnement était une mode éphémère et passagère a fait un mauvais calcul. Il y a aujourd'hui une conscience écologique qui touche des couches de plus en plus vastes de l'opinion publique et qui appelle à repenser les politiques économiques en fonction de la protection de l'environnement.

La Communauté s'est fait l'interprète de cette sensibilité en assumant un rôle d'anticipation particulièrement incisif. La politique communautaire de l'environnement, mise en route en 1972, a donné en vingt ans, des résultats souvent très intéressants. Le Conseil des Ministres, par exemple, a adopté environ 200 actes législatifs concernant des secteurs très diversifiés tels que l'eau, l'air, les déchets, les produits chimiques et les biotechnologies, l'évaluation de l'impact environnemental, la protection des espèces et des biotypes.

Grâce à l'Acte Unique, la politique de l'environnement, qui a été mise en œuvre dans le cadre des programmes d'action quinquennaux, a finalement reçu un encadrement juridique précis. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour limiter les dommages causés à l'environnement par l'urbanisation, l'exode rural, le trafic, le tourisme de masse et un

Towards a Rational Management of Resources

Back in the early 1970s, it took a small group of scientists and intellectuals in the Club of Rome to warn us about the future of the planet. Nowadays, protection of our environmental heritage has achieved a very high profile among the new values of civilized international society.

Bearing in mind the often unfocussed attitude of governments which since the United Nations Conference in Stockholm in 1972 have solemnly committed themselves to safeguarding the environment, the environmental awareness of the general public throughout the world has made great strides. Citizens and lobbies are concerned not only with a specific aspect of the environment, but are calling for an overall policy ranging from global issues to the quality of drinking water, from the air that we breathe to the question of our own particular environment.

Those who thought that environment policy was a fleeting fashion or a passing fancy got their sums wrong. There is now an ecological and environmental awareness which impinges upon increasingly wide sections of the population and which urges us to rethink our economic policies on the basis of environmental protection considerations.

The European Community has interpreted this awareness by playing a particularly decisive, anticipatory role. The Community environment policy launched in 1972 has produced some very interesting results over the last 20 years. The Council of Ministers, for example, has adopted some 200 pieces of legislation concerning highly diverse topics such as water, air, waste, chemicals and biotechnologies, environmental impact assessment, and the protection of species and biotypes.

Thanks to the Single European Act, environment policy, which has been implemented under five-year action programmes, finally received a precise legal framework. However, there is still much to be done to limit the damage caused to the environment by urbanization, the flight from the land, traffic, mass



certain type de développement économique, sans compter qu'aux types de pollution traditionnels se sont ajoutés des phénomènes nouveaux – l'effet de serre, la destruction de la couche d'ozone, la déforestation – qui mettent en danger les équilibres globaux de l'écosystème terrestre.

Le Conseil européen de Dublin de juin 1990 a explicitement reconnu la gravité de ces problèmes. Dans une déclaration solennelle, les chefs d'Etats et de gouvernement ont souligné la responsabilité spécifique de la Communauté en matière de protection de l'environnement.

Cet élan politique s'est traduit dans les dispositions contenues dans le nouveau Traité de Maastricht. Lors de son entrée en vigueur, la politique d'environnement pourrait compter sur des dispositions et des instruments juridiques renforcés lui permettant d'intervenir de façon plus profonde dans le problème de la pollution.

Aujourd'hui, il est de plus en plus clair qu'une croissance économique solide et durable ainsi qu'une protection efficace de l'environnement ne sont plus des objectifs contradictoires mais en réalité interdépendants. La future croissance économique dépend, en fait, d'une gestion rationnelle des ressources naturelles qui constituent en même temps la base et la limite du développement économique. La Commission a reconnu cette interdépendance au point d'en faire la base de sa nouvelle stratégie en matière d'environnement. Cette stratégie s'est concrétisée dans le Cinquième Programme d'action pour l'environnement qui fixe comme objectif ambitieux « le développement durable et respectueux de l'environnement ». Le Cinquième Programme d'action délimite une politique communautaire d'avant-garde, prévoyant en particulier une gamme d'instruments d'intervention plus efficace par rapport aux quatre programmes d'action précédents.

Le nouveau programme, présenté au Conseil des Ministres et au Parlement européen en mars dernier, part de la constatation que l'activité législative et réglementaire ne suffit plus pour garantir une protection adéquate de l'équilibre environnemental. La philosophie qui est l'origine de cette stratégie est simple : elle entend non seulement intégrer la politique de l'environnement dans les autres politiques communautaires mais aussi impliquer, dans le respect du principe de subsidiarité et conformément au principe de la responsabilité partagée, les citoyens, les institutions publiques et les entrepreneurs dans la conception et l'application de la politique environnementale et des mesures d'accompagnement adéquates.

Bien qu'il prévoit une amélioration des instruments juridiques et de contrôle de l'application de la législation environnementale, ce programme requiert clairement le recours plus fréquent et précis à d'autres formes d'intervention – en particulier les formes économiques et celles orientées vers le marché – qui soient en mesure d'influencer le comportement des acteurs économiques.

Ces instruments de marché visent à sensibiliser les producteurs et les consommateurs afin qu'ils utilisent de façon plus responsable les ressources naturelles et qu'ils évitent la pollution et la production des déchets. Ceci devrait être réalisable en « internalisant » les coûts environnementaux externes. L'objectif est de rééqui-

tourism and a certain type of economic development, plus the fact that the traditional types of pollution have been compounded by new phenomena – the greenhouse effect, the depletion of the ozone layer, – which threaten the terrestrial ecosystem's global equilibria.

The June 1990 Dublin in Economic Council recognized the gravity of these problems. In a solemn declaration, the Heads of State and of Governments stressed the Community's specific responsibility with regard to environmental protection.

This political impulse has been reflected in the provisions of the new Treaty of Maastricht. When it enters into force, environment policy will be able to rely on provisions and legal instruments which will enable more vigorous action to be taken against pollution.

It is now becoming increasingly clear that effective and sustainable economic growth and effective environmental protection are no longer contradictory but in fact interdependent objectives, since future economic growth depends on rational management of natural resources which are both the basis of and the limits to economic development. The Commission has recognized this and made it the starting point for its new environment strategy described in detail in the 5th Action Programme on the Environment which sets the ambitious objective of « sustainable development and respect for the environment ». The 5th Action Programme advocates an ambitious Community policy providing for a more effective range of intervention instruments than its four predecessors.

The new programme, which was submitted to the Council of Ministers and the European Parliament in March, is based on the idea that legislation and regulations are no longer enough to guarantee adequate protection of environmental balance. The philosophy underlying this strategy is simple : it aims not only at integrating environmental policy into the other Community policies but also at involving citizens, public institutions and economic operators in the formulation and application of environmental policy and adequate flanking measures, in accordance with the principles of subsidiarity and shared responsibility.

Although it provides for an improvement in the legal instruments and the means of enforcing environmental legislation, this programme clearly calls for more frequent and more precise recourse to other forms of intervention – in particular, economic and market-orientated forms – capable of influencing the actions of economic operators.

These market-based instruments are aimed at producers and consumers so as to encourage them to use natural resources more responsibly and avoid pollution and waste. This should be achievable by « internalizing » external environmental costs. The aim is to restore balance to prices, so that more environmentally friendly goods and services are not



librer les prix afin que les marchandises et les services plus écologiques ne soient pas désavantagés par rapport à leurs concurrents qui utilisent des techniques de production plus polluantes.

Bien qu'il soit difficile de calculer les coûts liés à la défense du patrimoine environnemental, les mécanismes de détermination des prix et les instruments comptables sont des éléments essentiels pour la réalisation d'un développement économique soutenable. On définit comme étant soutenable le développement apte à répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité de répondre pour les générations à venir. En effet, l'attribution d'une valeur économique à des facteurs écologiques peut pousser les sujets économiques à prendre en considération l'impact environnemental lors du choix de l'investissement et de la consommation. Dans le cas où interviennent les forces de marché, les prix des produits doivent refléter la totalité des coûts que la production et la consommation font peser sur la société, y compris les coûts environnementaux.

Le recours aux instruments économiques doit permettre la fixation des prix qui sont le reflet des coûts environnementaux. Ces instruments devraient englober tous les coûts écologiques supportés pendant le cycle entier de vie du produit, depuis la source jusqu'à la production et la distribution, l'utilisation et l'écoulement final, afin que les produits fabriqués dans le respect des critères écologiques ne se trouvent pas en concurrence désavantageuse vis-à-vis des produits polluants.

Le Cinquième programme d'action pour l'environnement prévoit différentes catégories d'instruments économiques et fiscaux. Je rappelle, en premier lieu, l'imposition des taxes et prélèvements. Conformément au principe du « pollueur-payeur », de tels impôts devraient être modulés afin de décourager la pollution à la source et de promouvoir des procédés de production propres par le biais de stimulants de marché.

L'utilisation de tels instruments est d'ailleurs déjà d'application dans le secteur des eaux. Ils ont été utilisés, par exemple, pour financer des interventions d'assainissement et des installations de dépuración des eaux.

La deuxième catégorie d'instruments économiques est constituée de mesures fiscales d'encouragement qui peuvent avoir un impact considérable sur les modèles de consommation et de comportement. Aujourd'hui déjà on tient compte de la dimension environnementale en matière de fiscalité. Les impôts différenciés appliqués par les Etats membres sur les carburants plus ou moins polluants en sont un exemple concret, sans oublier naturellement la Taxe Co2/Energie que la Commission a présentée le printemps dernier sur la base de la stratégie communautaire visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone et à améliorer l'efficacité énergétique. De manière générale, on devrait arriver à une rationalisation des systèmes fiscaux pour mieux répondre aux exigences environnementales et aux nouvelles dynamiques en cours dans le secteur de la production. Il semble de plus en plus nécessaire d'imposer des niveaux fiscaux supérieurs aux activités qui portent atteinte aux structures économiques et à l'environnement, plutôt que de les appliquer à des activités qui peuvent avoir des répercussions négatives sur les investissements et l'emploi.

at a disadvantage compared with their competitors which use more polluting production techniques.

Although it is difficult to calculate the costs involved in protecting our environmental heritage, pricing mechanisms and accounting instruments are essential to the achievement of sustainable economic development, which is defined as the ability to meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, since assigning an economic value to ecological factors may prompt economic operators to take environmental impact into account when making an investment or consumption choice. Where market forces prevail, product prices must reflect all the costs which production and consumption entail for society, including environmental costs.

Recourse to economic instruments must allow to set the prices which reflect environmental costs. These instruments should embrace all the ecological costs borne throughout a product's entire life cycle, from the cradle to the grave, i.e. from the source to production and distribution, use and final disposal, so that products manufactured in accordance with ecological criteria are not at a competitive disadvantage vis-à-vis polluting products.

The 5th Action Programme on the Environment provides for various categories of economic and fiscal instruments.

First of all, I should like to mention the question of taxes. In accordance with the « polluter pays » principle, taxes should discourage pollution at source and promote clean processes throughout market-based incentives.

Moreover, the use of such instruments is already a fact of life in relation to water. They have been used, for example, to finance water purification clean-up measures and facilities.

The second category of economic instruments comprises tax incentive measures which may have a considerable impact on consumption and behavioural models.

Account is already being taken of the environment dimension in taxation measures. The differentiated taxes applied by the Member States on more or less polluting motor fuels are a concrete example of this, not forgetting of course the carbon tax which the Commission presented in the Spring on the basis of the Community strategy to limit carbon dioxide emissions and improve energy efficiency.

Generally speaking, it should be possible to rationalize tax systems so as better to reflect environmental requirements and new production sector dynamics.

It seems increasingly necessary to impose greater levels of taxation on activities which call into question economic and environmental structures, rather than apply them to activities which can have a negative impact on investment and employment.



10

Une troisième catégorie d'instruments économiques est constituée par l'octroi des aides d'état en matière d'environnement. Ces dernières font déjà l'objet d'un encadrement communautaire qui vise à les rendre cohérentes avec le principe du pollueur payeur. Ensuite, la priorité sera donnée aux aides sous la forme de dégrèvements fiscaux, qui, auront pour but de promouvoir les investissements dans des installations pour la protection de l'environnement et d'introduire des procédés de production propres.

La quatrième catégorie d'instruments se compose des « audits environnementaux ». Ils devront être utilisés comme moyens de gestion interne capables d'indiquer le degré d'efficacité de la gestion des ressources naturelles, la consommation d'énergie, les niveaux de productivité et les déchets produits. Dans le futur, ces contrôles écologiques devront avoir la même importance que les autres types de contrôle traditionnels de la gestion des entreprises.

Toute cette panoplie d'instruments devra conduire à un « développement soutenable » en ayant principalement recours au sens de la responsabilité de tous les acteurs intéressés afin que les impératifs environnementaux soient intégrés dans les comportements individuels, dans les procédés de fabrication et dans les politiques économiques et sectorielles.

Après la Conférence de Rio sur le Développement et l'Environnement de Juin 1992, la réalisation du Cinquième Programme – dont les éco-taxes constituent un des éléments vitaux – représente la réponse la plus concrète et responsable que la Communauté puisse fournir dans l'action entamée au plan international pour résoudre les problèmes planétaires liés à la défense du patrimoine environnemental de l'humanité.



Les responsabilités de la CE en matière d'énergie

Comment réaliser un développement soutenable qui rencontre des aspirations sociales et économiques des pays du tiers-monde en évitant en même temps les dangers de l'effet « serre » ? La Communauté n'a pas encore une réponse. A la place de prendre une place de leader dans la Conférence de Rio, la proposition de la Commission de renforcer l'efficacité énergétique et de limiter les émissions de CO₂ est arrivée trop tard pour être effectivement utile.

La Convention sur le changement du climat, adoptée à Rio, est décevante. Il n'y a pas de date pour les pays développés en ce qui concerne le retour à l'ancien niveau d'émission de gaz ; il n'y a pas de stratégie pour augmenter les technologies efficaces énergétiques et l'utilisation des renouvelables, mais seulement des bonnes intentions. L'action pèse cependant plus lourde que les mots.

La stratégie de la Commission pour diminuer les émissions de CO₂ contient certainement des éléments positifs : l'utilisation de mesures fiscales ou économiques ou de règles et subsides, par exemple.

A third category of economic instruments comprises the granting of State aid relating to the environment. The latter are already the subject of a Community framework designed to make them consistent with the polluter-pays principle. Subsequently, priority will be given to aid in the form of tax relief aimed at promoting investment in environmental monitoring facilities and the introduction of clean product processes.

The fourth category of instruments comprises environmental audits. These should be used as means of internal management to indicate the degree of efficiency of management of natural resources, energy consumption, levels of productivity and waste. In future, ecoaudits should have the same degree of importance as other types of traditional business management audits.

This arsenal of instruments should result in sustainable development, primarily by appealing to the sense of responsibility of all interested parties so as to ensure that environmental imperatives are integrated into individual behaviour, in manufacturing processes and in economic and sectoral policies.

Following the Rio Conference on Environment and Development in June 1992, the 5th Programme – of which ecotaxes is one of the main aspects – represents the most concrete and responsible answer that the Community can supply in the international endeavours to combat global problems related to protecting our environmental heritage.

Karel Van Miert

E.C. Commissioner



EC's Global Responsibility on Energy

How to reach sustainable development which meets the social and economic aspirations of developing countries while at the same time avoiding the dangers of e.g. global warming? The Community has yet no answer. Instead of taking the lead at the Rio conference, the Commission proposal for improving energy efficiency and limiting CO₂ emissions came too late to be of real use.

The Council further weakened our position linking the introduction of an ecotax to similar measures by our OECD partners.

The Climate Change Convention adopted in Rio is disappointing. No target date for developed countries to return to former greenhouse gas emission levels. No strategy to increase energy efficient technologies and use renewables, only good intentions. Action however speaks louder than words! The Commission's strategy to decrease CO₂ emissions certainly





Sa « no regret strategy » a le but principal de mettre en place une mesure pour les épargnes d'énergie et elle devrait être adoptée le plus tôt possible. La substitution avec des énergies renouvelables manque cependant d'un véritable engagement.

Sur un point important, la stratégie n'est pas claire : l'introduction de la taxe est conditionnée à l'action de nos partenaires de l'OCDE et par surcroît les industries à énergie intensive sont exemptées. Cette limitation est difficile à comprendre. En premier lieu, la taxe proposée est une mesure interne importante : pourquoi devons-nous faire une politique interne dépendante du Japon et des Etats-Unis ? En deuxième lieu, la Commission devrait proposer une meilleure politique pour exonérer les industries à énergie intensive de la taxe. La Communauté pourrait éventuellement décider d'exonérer d'une façon temporaire certaines industries, qui seraient obligées à adopter en même temps des mesures d'épargne énergétique. En général, il serait mieux que les industries européennes acceptent l'introduction de la taxe, puisqu'elle est une stimulation du marché pour construire une situation plus compétitive.

Les propositions de la Commission en matière de subsides et de normes pour l'épargne énergétique (SAVE, ALTENER) ne réaliseront pas leur but : 5.5 % de réduction de CO2 à la fin du siècle. Nous sommes très loin de la stabilisation et des mesures beaucoup plus rigides semblent nécessaires pour renverser la tendance.

L'étude « L'énergie en Europe : une vue de l'avenir » (DG XVII, septembre 1992) estime que les besoins futurs d'énergie vont s'accroître au milieu du 21e siècle, quand la population totale sera arrivée à environ 10 milliards. Cette étude montre que – même si la consommation d'énergie pro capite sera réduite de moitié dans les pays développés et doublée dans les pays en voie de développement en 2050, la consommation totale d'énergie dans le monde augmentera de 5 milliards de tonnes de pétrole équivalent (Gtoe), comparée à l'actuelle 8 Gtoe.

Il est clair qu'il s'agit d'une estimation très optimiste.

D'autres estimations montrent une augmentation de la consommation d'énergie de 12 à 22 Gtoe. Ceci implique une augmentation globale des émissions de CO2 de 6 CtC actuel à 13 CtC en 2050, au moins.

L'étude considère que la solution peut être trouvée avec quatre « révolutions » :

- une utilisation plus large des énergies renouvelables, qui remplaceront à la fin les 40 à 50 % de la consommation actuelle d'énergie ;
- la réalisation d'un degré plus haut d'efficacité énergétique, à travers une meilleure utilisation des technologies ;
- une augmentation des recherches scientifiques pour développer des nouvelles technologies énergétiques ;
- des investissements dans des nouveaux systèmes de combustible non-fossile.

J'ajouterai que nous avons besoin de développer des technologies énergétiques spécifiques pour les PVD et pour y transférer notre know-how.

contains some positive elements: the use of fiscal or economic measures where the market can work, the use of regulations and subsidies elsewhere. Its 'no regret strategy' is primarily aimed at energy saving measures and should be adopted as soon as possible. The substitution to renewables however lacks real commitment.

On one important point, the strategy is very unclear: the introduction of the tax is conditionalized to action of our OECD partners, and on top of that energy intensive industries are exempted. This restriction is difficult to understand. Firstly, the proposed tax is an important internal measure: a large part of the measure is born by households. Why should we make internal policy dependent on Japan and the US? Secondly, the Commission should propose a better policy for exempting energy-intensive industries from the tax. The Community could eventually decide to exempt temporarily certain industries, at the same time they should be bound to energy saving targets. In general it would be better for European industries to welcome the introduction of a tax, it is a market incentive to build up a competitive edge.

The Commission proposals concerning regulation and subsidies for energy saving (SAVE, ALTENER) will probably fail to meet their target: 5.5% CO2 reduction up to 2000.

We are at the moment far away from stabilising, much less reducing emissions and much more stringent measures seem to be necessary to reverse this trend.

A study 'Energy in Europe: A View to the Future' (DG 17, September 1992) estimates future energy needs up to the middle of the 21st century, when total world population is assumed to be around 10 billion people. It shows that even when energy consumption per capita is halved in the developed countries and doubled in developing countries by the year 2050, world energy consumption will grow by 5 billion ton of oil equivalent (Gtoe) compared to the present 8 Gtoe. It is clear that this is a very conservative and optimistic estimate. Other estimates show increasing energy consumption by 12 to 22 Gtoe. Such a business as usual future would imply global carbon emissions increasing from 6 CtC today to at least 13 CtC by 2050.

The study sees a solution in four 'revolutions':

- larger use of renewables which ultimately will replace around 40-50% of today's total energy consumption
- achievement of high energy efficiency levels by use of best available technology
- increased scientific research to develop new energy technologies which lie at the frontier of knowledge
- investments in new non-fossil fuel energy systems I would like to add that we need to develop specific energy technologies for developing countries and transfer our knowledge.



En conclusion : la Communauté se trouve confrontée à des tâches que sa politique actuelle ne permet pas de mener à bien. Nous avons besoin d'une stratégie énergétique de la Communauté plus ambitieuse et d'une politique de cohésion supplémentaire. Une modification de notre programme de recherche est nécessaire pour les sources d'énergie soutenable et pour les besoins technologiques des PVD. Le but final de la politique de l'énergie devrait être le renforcement de la qualité de la vie. La Communauté doit assumer ses responsabilités et prendre le leadership à la place d'attendre les actions de ses partenaires commerciaux.



Ecotaxes: un outil efficace pour l'environnement

La fiscalité a en principe un double objectif généralement reconnu dans les démocraties :

- alimenter les finances publiques pour permettre aux institutions d'assumer les tâches qui leur incombent, dans un esprit de redistribution pour atténuer les inégalités sociales;
- favoriser les activités socialement utiles et décourager celles qui pourraient s'avérer nuisibles ou génératrices de coûts sociaux.

En examinant la situation de l'arsenal fiscal des différents Etats membres de la Communauté européenne, il faut bien constater que le second objectif est largement marginalisé sinon oublié. Mis à part l'existence de droits d'accises sur le tabac et l'alcool, l'utilisation de l'outil fiscal pour orienter ou modifier les comportements reste très limitée.

Depuis quelques années cependant, la prise de conscience écologique a entraîné l'une ou l'autre initiative en faveur notamment des économies d'énergie ou du recyclage (déductions fiscales pour investissements); plus récemment, des taxes frappant certains produits et baptisées éco-taxes du fait qu'elles visent à la protection de l'environnement sont apparues dans un certain nombre d'Etats (Danemark, Allemagne, Italie et la plupart des pays de l'A.E.L.E.).

Lors du sommet de Dublin en juin 1990, le Conseil européen insistait sur la nécessité de recourir aux outils économiques et fiscaux pour faire progresser la politique de l'environnement. Cette déclaration servait de base à une proposition de la Commission visant à imposer une éco-taxe spécifique sur les énergies non-renouvelables avec pour objectif une réduction de la demande, plus spécifiquement en énergies à haut contenu en carbone.

Lors du sommet de Rio, en juin dernier, l'éco-taxe énergie a occupé le premier plan de l'actualité, les U.S.A. refusant d'emboîter le pas à la Communauté européenne et à l'A.E.L.E. sur ce terrain. La Commission s'est donc repliée sur une proposition de directive d'un type nouveau puisque elle conditionne

To sum up: the Community is faced with tasks for which present policies fall short. We need a more ambitious Community energy strategy and a supplementary cohesion policy. A redirection of our research programme is necessary towards sustainable energy sources and the technological needs of the developing countries. Energy policy's ultimate goal should be the improvement of the quality of life. The European Community should act responsible and take the lead instead of waiting for actions of trade partners.

Annemarie Goedmakers, MEP



Ecotaxation: a useful instrument for environment

The fiscal system has in theory a double aim commonly recognized in democratic countries :

- *to feed public finances in order to allow institutions to assume their duties, in a spirit of redistribution so as to reduce social disparities;*
- *to encourage socially useful activities and to discourage those that may turn to be harmful or generate social costs;*

Analyzing the situation of the fiscal system in the different member states of the European Community, we have no option but to ascertain that the second aim is very much neglected, or even forgotten. Apart from the existence of indirect taxes on tobacco and alcohol, using taxation to orientate or to modify consumption behaviours is still very uncommon. However for a few years, ecological awareness has been leading to a few initiatives, particularly in favour of energy savings or recycling (taxation abatement when investing); more recently, taxes on some products called ecotaxes since they aim at protecting environment have appeared in some states (Denmark, Germany, Italy and most of the E.F.T.A. countries).

During the Dublin summit in June 1990, the European Council was insisting on the need to resort to economic and taxing tools in order to make the environment policy progress. This declaration served as the ground to the Commission proposal aiming at levying a specific ecotax on non-renewable energy sources in order to reduce demand, more specifically for high carbon content energy sources.

At the Rio summit in late June, the ecotax on energy was very much to the fore of the moment since the U.S.A. denied to join in with the European Community and the E.F.T.A. on that particular point. The Commission turned back to a totally new draft directive as it ties up its enforcement to the attitude of other countries of the O.E.C.D. which should adopt similar measures.





sa mise en application à l'attitude des autres pays de l'O.C.D.E. qui devraient adopter des mesures similaires.

Même si le débat a provisoirement perdu de son acuité, il est clair qu'il va rebondir dans les prochains mois, sous la pression des associations de protection de l'environnement, des partis verts et, au niveau institutionnel d'un parlement européen. Il faut rappeler que le Parlement européen s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de l'éco-fiscalité (rapport Vohrer) et plus particulièrement en faveur d'une éco-taxe sur l'énergie (rapports Jensen et Lannoye).

En réalité, il faut distinguer entre deux types d'éco-taxes : - celles qui visent à diminuer voire à minimiser une consommation inévitable parmi lesquelles il faut classer la taxe sur l'énergie ou l'eau; - celles qui visent à réorienter la consommation vers des produits plus acceptables sur le plan de l'environnement et de la préservation des ressources, ce qui implique évidemment que des produits alternatifs « propres » soient disponibles sur le marché; c'est le cas par exemple du papier, des piles, des récipients de boisson à jeter pour lesquels l'alternative est claire : papier recyclé, piles rechargeables, récipients en verre consignés.

Si, par un choix judicieux de consommation, il est parfaitement possible d'échapper aux éco-taxes du second type, ce n'est pas le cas pour les autres, à tout le moins à court terme. La question de l'affectation du produit d'une éco-taxe sur l'énergie est essentielle : il s'agit à la fois d'amortir et même d'annuler ses effets pervers, notamment au plan social, et d'utiliser le solde pour amplifier les programmes d'économies d'énergie et développer les énergies renouvelables en Europe bien sûr mais aussi dans les pays du Sud et de l'Est.

A cet égard, il faut bien constater que la proposition actuelle de la Commission est largement insatisfaisante : outre la conditionnalité à l'égard des autres pays de l'O.C.D.E., des dérogations sont proposées pour les secteurs industriels les plus énergivores et le souci de ne pas alourdir la pression fiscale prive les Etats membres et la Communauté de nouveaux moyens financiers pour une politique énergétique alternative.

On le voit : l'introduction des éco-taxes exige une évaluation globale des effets potentiels à en attendre et un accompagnement économique législatif et réglementaire qui garantisse au maximum leur efficacité et leur acceptabilité. Comment en effet convaincre les citoyens de la justesse des propositions d'éco-taxes si sont exonérés les principaux responsables des nuisances contre lesquelles elles prétendent lutter ? En mars dernier, dans son rapport sur l'Etat de l'Environnement dans la C.E., la Commission relève « qu'en dépit des mesures prises au cours des vingt dernières années, la dégradation lente mais constante de l'Environnement de la Communauté se poursuit ». Elle ajoute que la plupart des instruments existants ne sont pas en mesure de faire face de façon satisfaisante aux niveaux actuels de dégradation de l'environnement.

Les éco-taxes ne sont certainement pas le remède-miracle pour répondre aux multiples problèmes d'environnement toujours non résolus; elles peuvent cependant être un puissant outil de changement pour amorcer la mutation vers un développement soutenable.

Even if the debate has temporarily lost some acuteness, it clearly appears that it will start off again in the next months, under the pressure of the environment protecting associations, of the Green parties and, on the institutional level, of the European Parliament. It is to be reminded that the European Parliament has repeatedly pronounced its favourable opinion towards ecotaxation (report of Mr. Vohrer) and more particularly towards an ecotax on energy (reports of Mrs. Jensen and of Mr. Lannoye).

As a matter of fact, it is necessary to distinguish between two types of ecotaxes : - those aiming at reducing, or even minimizing an unavoidable consumption among which the tax on energy or water can be ranked; - those trying to reorientate consumption towards products more respectful for environment and resources preservation, what implies that « clean » substitute products be available on the market; for instance, it is the case for paper, batteries, throwable drink tins to which there is a clear alternative : recycled paper, rechargeable batteries, returnable glass bottles.

If escaping from the second type of ecotaxes proves to be really possible by making the right choice of consumption, it is not true as far as the other type is concerned, at least in the short run. The problem of allocating the product of an ecotax on energy is essential: the matter is to diminish or even to cancel at one and the same time the evil effects, especially on the social level, as well as to use the rest to develop the energy saving programmes and the (use of) renewable energy sources in Europe of course but also in Southern and Eastern countries.

With regard to this, the insufficiency of the current proposal of the Commission is blatant : besides the conditionality towards the other O.E.C.D. countries, derogations are proposed in favour of the biggest energy consuming industrial fields and the concern about not to make the fiscal pressure heavier deprives the member states and the Community of new financial resources intended to serve an alternative energy policy.

It clearly appears that the introduction of ecotaxation requires an overall estimation of the potential effects to be expected as well as legislative and regular economic accompanying measures that give the best guarantee of their efficiency and acceptability. How is it possible actually to persuade people of the merits of ecotaxes proposals if the mere actors answerable for nuisance, against which ecotaxes pretend to fight, are exempted? In late March, in a report on the situation of the environment in the European Community, the Commission points out that « in spite of the measures taken in the last twenty years, the slow but continuous degradation of the environment in the Community is going on ». Furthermore, the Commission emphasizes that most of the existing tools can not cope with the present levels of environmental degradation in a satisfactory way.

Ecotaxes are no wonder solution in order to work out the numerous environmental problems still to be solved; however, they can be a powerful instrument of change in order to initiate the progress towards a sustainable development.

Paul Lannoye, MEP



14 La proposition de la « Carbon tax » communautaire

La réalisation d'une politique efficace pour éviter les changements de climat qui peuvent découler des émissions de CO₂ et d'autres gaz avec un effet « serre » est certainement une tâche globale qui peut être affrontée d'une façon adéquate seulement au niveau mondial. Pour cette raison, une action unilatérale des pays européens pour limiter les émissions de CO₂ peut apparaître tout à fait inadéquate. En effet, la « contribution » de la Communauté sur le total global des émissions est seulement de 13%, face à une quota de 23% pour les Etats-Unis et de 25% pour les pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne URSS.

En 1993, avec l'achèvement du marché intérieur, la Communauté va devenir le plus grand complexe économique et commercial du monde. A ce titre, elle est destinée à assumer un rôle très important en matière de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles épuisables. La Communauté, ayant joué un rôle décisif pour promouvoir l'adoption d'une Convention sur les changements climatiques à Rio en juin 1992, devra démontrer concrètement d'avoir su mettre en marche une politique efficace pour limiter l'émission de gaz à effet « serre ».

Dans cet esprit, la proposition de Directive sur une nouvelle taxe « énergie/CO₂ », élaborée par la Commission, apparaît d'une grande signification, ceci dans le cadre d'une stratégie globale pour combattre l'effet serre. Il faut souligner que, compte tenu de la grande incertitude qui existe encore aujourd'hui au niveau scientifique en ce qui concerne les effets qui peuvent dériver des processus de chauffage de l'atmosphère, la Commission a justement privilégié, dans la définition de cette stratégie, le choix d'une « no-regret policy ». L'objectif principal de la nouvelle taxe est en effet double: il s'agit d'un côté d'améliorer radicalement l'efficacité énergétique et, de l'autre côté, de créer des conditions adéquates pour favoriser un déplacement de la demande d'énergie vers les combustibles qui produisent une quantité mineure de dioxyde de carbone - par exemple à travers une substitution du charbon et du pétrole avec le gaz naturel dans la production d'énergie électrique.

Le choix de la Commission est tombé donc sur un impôt mesuré pour le 50% sur le contenu de carbone - pour favoriser le déplacement vers des sources énergétiques moins polluantes - et pour l'autre 50% sur le contenu énergétique, pour promouvoir l'efficacité énergétique, sans pourtant attribuer des stimulations excessives à l'utilisation de l'énergie nucléaire, qui présente des autres effets négatifs d'un point de vue environnemental.

Un impôt de 3 dollars par baril en 1993, destiné à augmenter d'un dollar chaque année jusqu'à atteindre le niveau de 10 dollars dans l'année 2000 en termes réels, n'a pas un impact significatif sur le système économique global, si on évalue en même temps les effets qui découlent de l'utilisation des recettes. Selon les évaluations effectuées par le D.R.I. une faible réduction du taux global de croissance - entre le 0.05 et le 0.1% - avec une augmentation limitée du taux d'inflation - entre le 0.3 et le 0.5% - devrait avoir lieu.

The proposal of a Community Carbon Tax

The implementation of an effective policy to address the climate changes that can derive from emissions of CO₂ and other greenhouse gases is certainly a global task, that can be tackled adequately only at the world level. An unilateral action by the EC would not solve the greenhouse problem, whose nature is global. As a matter of fact, the Community contribution to total CO₂ emissions is only 13%, compared to 23% for the US, 5% for Japan and 25% for Eastern Europe and the former USSR.

But in 1993, with the completion of the Internal Market, the EC will become the biggest economic and commercial entity in the world. As such, the Community seems obliged to take the lead in relation to the protection of the environment and the sustainable use of natural resources, according to the political commitment contained in the declaration « The Environmental Imperative » adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Dublin in June 1990. In this way the EC, having played a decisive catalytic role for the adoption of a Convention on Climate Change at the UNCED Earth Summit in Rio in June 1992, seems obliged to show its capacity to carry out an effective policy for curbing greenhouse gases emissions.

In this perspective a quite important step forward is represented by the Draft Directive proposed by the Commission, in the framework of a global strategy to limit the greenhouse effect, to implement a new energy/carbon tax. Taking into account the large uncertainty still surrounding, at the scientific level, the possible effects arising from global warming, the Commission has rightly privileged, in the definition of the strategy, the choice of a « no-regret policy ». The main purpose of the new tax is really twofold: first, it is targeted to raise energy efficiency (15-25% gains can be easily obtained according to the existing techniques); secondly, it should promote a switching of energy demand towards fuels emitting less carbon dioxide -for instance through a substitution of natural gas to coal and, although to a lesser extent, to oil in power generation.

The Commission proposal is in favour of a balanced solution, 50% of the tax being modulated according to the carbon content to promote fuel switching towards less polluting energy sources and the other 50% being modulated according to the energy content to promote energy efficiency, without providing excessive incentives to the use of nuclear energy, that has other negative effects from an environmental point of view.

The macroeconomic impact of the tax, starting with a rate of 3\$ in January 1993 and increasing each year up to 10\$ in the year 2000, would be negligible, especially due to the revenue neutrality of the tax as well as to its gradual implementation. According to the DRI estimates in the Community as a whole there might be a small reduction in the annual growth rate



Le problème des secteurs avec une haute intensité énergétique et liés au commerce international devrait être encore résolu. Si l'impôt était adopté par la Communauté d'une façon unilatérale sans avoir en même temps des mesures semblables par les autres pays concurrents, la perte de compétitivité par les entreprises européennes dans ces secteurs pourrait conduire à un déplacement des activités productives vers des pays où cet impôt n'est pas appliqué, avec des effets économiques négatifs, mais surtout avec des effets pervers d'un point de vue de l'environnement. Il est en effet possible d'affirmer que dans ces pays le niveau d'efficacité énergétique est inférieur au niveau européen. Dans ce cas, les émissions globales de dioxyde de carbone pourraient même augmenter. Pour cette raison, la Commission a prévu une clause générale, qui subordonne la mise en oeuvre effective du nouvel impôt à l'application de mesures ayant un effet analogue par les autres pays industrialisés membres de l'OCDE. En ce qui concerne la concurrence des autres pays, la Commission a proposé d'adopter un régime fiscal particulier, qui prévoit une exemption partielle de l'impôt pour les secteurs à haute intensité énergétique, dans l'hypothèse qu'ils s'engagent, via des accords volontaires, à réduire les émissions de CO₂ dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif de la stabilisation.

La nouvelle taxe énergie/carbone devrait être gérée directement pas les Etats membres, qui pourraient percevoir le revenu de la taxe, mais sur la base de la législation communautaire, de façon à éviter tout risque de distorsion dans le cadre du marché intérieur. Une caractéristique importante de cette taxe est la neutralité du revenu, puisque la Commission considère que le revenu additionnel devrait être utilisé pour réduire des autres moyens de prélèvement.

Ce déplacement de charge fiscale, des taxes à caractère distordant qui pèsent sur des personnes physiques ou juridique vers un prélèvement qui pese sur l'utilisation de ressources épuisables, peut représenter un premier pas pour entamer un processus de réforme du système fiscal de façon à le rendre plus favorable vers l'environnement. La taxation de ressources épuisables, qui sont dangereuses pour l'environnement si elles sont utilisées pour la combustion, accompagnée d'une réduction de la taxation sur le travail et sur l'accumulation du capital, peut contribuer à la mise en oeuvre d'une taxation plus efficace et peut représenter une stimulation importante pour favoriser la formation d'épargne et d'emploi ainsi que un point de départ pour entamer une transformation du système fiscale plus favorable à l'environnement et une stratégie de développement soutenable.

En ce qui concerne l'utilisation du revenu, il faut évaluer des propositions alternatives à l'hypothèse avancée par la Commission. En premier lieu, il faut examiner attentivement la proposition de l'ancien ministre de l'environnement italien, M. Giorgio Ruffolo, de destiner le revenu de la taxe pour le 60% au budget des Etats nationaux, pour financer des investissements capables de promouvoir une utilisation efficace des ressources énergétiques, pour le 20% au budget communautaire, pour faire face aux exigences du Paquet Delors II, et pour le 20% à un Fonds mondial, pour financer des transferts de technologies dans les

during the period up to the year 2000 (between 0.05 percentage points) and a temporary increase in the rate of inflation (0.3-0.5% per annum).

It remains to be addressed the problem of energy-intensive industrial sectors largely open to international trade. If the new tax is implemented unilaterally by the Community and analogous measures were not carried out from competing industrial countries, the competitiveness loss by the European firms in these sectors could bring about a delocation of industrial activities towards countries where this tax is not charged, with negative economic effects, but mostly with adverse environmental effects. In these countries it can be reasonably assumed that the level of energy efficiency is lower than within the Community. Consequently, following the implementation of the new tax within the EC, total CO₂ emissions could also increase.

The Commission's proposal includes a general conditionality clause, that provides for implementing effectively the tax only if measures with an analogous financial impact will be carried out in the other OECD countries. As far as competition by other non-OECD countries is concerned, the Commission has proposed a particular fiscal regime, providing for partial tax exemptions in favour of the energy-intensive sectors if they engage in voluntary agreements to limit CO₂ emissions so that the stabilisation target could be achieved.

This energy/carbon tax should be introduced through a Community Directive in order to avoid possible distortions within the Internal Market, but it will be implemented at the national level according to the principle of subsidiarity and the tax revenue will accrue to the national Exchequers. A key characteristic of the tax will be its revenue neutrality. This means that it should not result in any increase in total tax burden: the additional tax revenue needs to be offset by fiscal incentives and by tax reductions.

This shift of the burden of taxation away from distortionary taxes on companies and individuals and towards taxes on exhaustibles resources will represent a first step for shaping a taxation system more efficient and in the same time more friendly towards the environment and a sustainable development. The taxation of natural resources backed by a reduction in the tax burden on labour and on capital formation could also promote through adequate incentives savings and employment, while being more friendly towards the environment.

As far as the use of the revenue is concerned, alternative possibilities should also be examined. First, it should be carefully analysed the idea put forward by the Italian Environment Minister to assign 60% of the tax revenue to the national budgets, but earmarked for funding investments that promote energy efficiency improvements; 20% to the Community budget for coping with the needs of the Delors-II package; and 20% to a World Fund for the financing of technology transfers towards Third World countries and Eastern Europe in the framework of a



16

pays du Tiers Monde et dans l'Europe de l'Est, dans le cadre d'une politique globale pour combattre l'effet « serre » et pour accroître l'efficacité énergétique.

Une proposition qui vise la création d'un Fonds Mondial a été récemment avancée par les gouvernements de l'Argentine et du Brésil et elle a reçu le soutien de la Commission européenne. Elle prévoit l'institution dans les pays industrialisés d'une « carbon tax » avec un taux équivalent à 1\$ par baril de pétrole, dont le revenu devrait être destiné aux PVD pour financer des investissements destinés à accroître l'efficacité énergétique. Le revenu d'une taxe de ce type pourrait être d'environ 25 milliards de dollars et pourrait donc déterminer une augmentation substantielle du flux d'aides destinées à promouvoir un développement soutenable aussi dans les pays moins avancés. Il est certain que l'engagement de la Communauté de destiner une partie du revenu de la taxe « énergie CO2 » pour financer un Fonds Mondial pour l'environnement pourrait représenter un pas en avant décisif pour permettre l'adoption de la proposition de l'Argentine et du Brésil, dans le cadre du follow-up du processus UNCED.

En ce qui concerne la proposition d'utiliser la taxe « énergie CO2 » aussi comme instrument de financement du budget communautaire, il faut mettre en lumière deux aspects positifs: en premier lieu, elle peut diminuer les conséquences négatives qui découlent du manque d'une politique de stabilisation au niveau communautaire, puisque la taxe « énergie CO2 » a des bonnes caractéristiques de stabilisation automatique. La consommation d'énergie varie en effet immédiatement à tout changement de la situation économique. Le prélèvement diminue donc si l'économie européenne entre dans une phase de récession et augmente dans des périodes à haute inflation. En deuxième lieu, un budget communautaire financé en bonne partie par la TVA et une taxe sur l'énergie serait conforme aux exigences d'une moderne réforme fiscale. Dans la littérature financière contemporaine l'opinion majoritaire affirme qu'un bon système fiscal devrait influencer les consommations - pour favoriser l'épargne dans une situation où la demande d'investissements est plus grande que l'offre de capitaux - et sur l'utilisation de ressources naturelles très limitées, pour favoriser un développement soutenable. Un bon exemple de ce type de réforme fiscale est celui suédois, qui a financé une réduction importante de l'impôt sur le revenu - pour favoriser l'épargne et l'emploi - avec une augmentation de la taxation sur les consommations et sur l'énergie.

Il y a un autre aspect qu'il faut examiner, concernant le développement institutionnel de la Communauté. Les Etats membres qui devront verser la plus grande partie des contributions au budget de la Communauté ont réagi négativement aux propositions du Paquet Delors II. On peut comprendre cette réaction, puisque ces Etats doivent supporter le coût politique de la pression fiscale, mais les bénéfices qui découlent des dépenses sont attribués à la Communauté. La seule voie pour sortir de cette difficulté est d'attribuer - sur la base des principes d'un fédéralisme fiscal correcte - un pouvoir autonome de taxation à la Communauté, en associant dans la procédure de décision les deux branches de l'autorité budgétaire, c.à.d. le Conseil et le PE. Les forces politiques et sociales auront ainsi la possibilité d'intervenir dans le processus de définition

global policy to limit CO2 emissions and to improve energy efficiency.

The Commission recently has supported the proposal put forward by the Argentinian and Brazilian governments for a global carbon tax equivalent to \$1 per barrel of oil, whose proceeds would go to developing countries to help them install energy-efficient and environmentally friendly technology. With such a tax a revenue could be raised amounting to around 25 billions dollars, that could substantially enhance the flow of funds targeted to promoting sustainable development also in Third World countries.

If the Community will be able to engage itself to give up a part of the revenue of the energy/carbon tax to finance a world fund for the environment, this will be a decisive step for fostering the implementation of the Argentinian-Brazilian proposal in the follow up of the Rio process.

It is important to underline two positive effects of the proposal to use the revenue of the energy/CO2 tax to finance the Community budget. First, it could offset the lack of an effective stabilisation policy at the Community level, since this tax has good automatic stabilisation properties, energy consumption varying without any significant time-lag with the change in economic activity.

The tax will diminish if the European economy enters into a recession and increases during a boom.

Secondly, a Community budget financed mostly through the VAT and an energy tax seems to comply largely with the requirements of a modern fiscal reform.

In the economic literature the idea is prevailing that a good fiscal system must levy high taxes on consumption -to promote savings in a situation of the world economy where the demand for investments largely exceeds the supply of funds- and on the use of scarce natural resources -to promote sustainable development. A good exemple of this kind of fiscal reform is the Swedish one, where a large reduction in income tax revenue -to encourage savings and employment- has been financed by an increase of taxes on consumption and energy.

Another important point regards the institutional development of the Community. The proposals included in the Delors-II package, have been criticised by many member States, obliged to provide larger amount of funds to finance the Community.

One possible solution is to recognise, following the basic principles of fiscal federalism, an autonomous taxation power to the Community, involving in the process of decision-making the two branches of the budgetary authority -the Council and the European Parliament.

In this way political and social forces will have the possibility to step in the process of defining the fiscal policy carried out by the Community, that will be entitled to increase expenditures only if it will





de la politique fiscale de la Communauté, qui pourra décider une augmentation des dépenses seulement dans la mesure où elle sera capable de garantir un consensus suffisant, soit pour réduire d'autres dépenses soit pour augmenter la pression fiscale.

La possibilité d'utiliser la taxe « énergie CO₂ » comme une première forme d'imposition autonome destinée à financer le budget communautaire entraîne la nécessité et l'urgence d'une réforme ultérieure des institutions de la Communauté, pour combler le déficit démocratique, qui n'a pas été éliminé avec le traité de Maastricht. En renversant le mot d'ordre de la révolution américaine, on devrait conclure que pour le Parlement européen le principe devrait être: « no representation without taxation ».

L'attribution d'un pouvoir autonome d'imposition a joué un rôle essentiel dans le développement des démocraties parlementaires. Aussi dans ce domaine, la nécessité et l'urgence de renforcer les institutions démocratiques de la Communauté sont évidentes, puisque la réalisation de cet objectif représente l'élément décisif qui peut permettre à l'Europe de promouvoir un développement soutenable et de jouer un rôle positif dans la définition d'un nouvel ordre mondial qui puisse garantir la paix, la justice entre les peuples et la protection de l'environnement.



CO₂ et démocratie européenne

Jusqu'à maintenant, la politique de l'environnement a été le plus souvent effectuée sur la base de mesures d'ordre-et-contrôle. Les gouvernements ont établi les standards auxquels il fallait se conformer et les entreprises étaient obligées à atteindre le même niveau de réduction de la pollution, sans tenir compte du fait que la réduction marginale des coûts pourrait différer parmi les pollueurs.

Un nouvel intérêt est en train de se développer autour de l'utilisation des instruments économiques, comme il a été affirmé clairement dans le 5ème Programme d'action en matière d'environnement, dans lequel « Getting the prices right » est une des propositions parmi les plus importantes.

Les instruments économiques sont en général supérieurs aux mesures législatives directes, puisqu'ils laissent plus de libertés aux entreprises d'adapter les stratégies de réduction à leurs situations individuelles. Si le gouvernement impose une taxe uniforme sur les émissions d'un produit polluant, les entreprises pourront choisir de réduire la pollution jusqu'au point où le coût marginal de réduction de la pollution équivaut au taux de la taxe uniforme. Ceci implique que les entreprises avec des coûts marginaux relativement élevés préféreront une réduction limitée de la pollution et le payement sur le niveau résiduel d'émissions. Les entreprises avec un coût marginal bas feront un effort élevé de réduction à la place de payer les taxes. Les réductions d'émissions différeront parmi les entreprises et les coûts globaux des réductions seront très limités. Comme résultat, les éco-taxes permettent

be able to get a sufficient consensus by the Community citizens to reduce other expenditures or to increase the tax burden.

The possible use of the energy/CO₂ tax as a new own resource for financing the Community budget would obviously strengthen the need to promote a further institutional reform of the EC, so that the democratic deficit that still remains following the Maastricht agreements could be overcome. As far as the European Parliament is concerned, reversing the slogan of the American revolution, this principle could be adopted: « No representation without taxation »! As a matter of fact, the recognition of an autonomous power of taxation has played a major role in the development of all the parliamentary democracies.

In conclusion, the need of strengthening the democratic institutions of the Community appears the more urgent task, with the consciousness that the achievement of this goal represents the decisive element permitting to the Community to promote sustainable development and to play a positive role for defining a new world order capable to guarantee peace, justice among the people of the world and environmental protection.



CO₂ and European Democracy

Up to now, environmental policy has been most often carried out on the basis of command-and-control measures. The governments settled the standards to be complied with and firms were obliged to achieve the same level of pollution abatement regardless of the fact that marginal abatement costs could differ among polluters. But a fresh interest is presently arising around the use of economic instruments, as it has been clearly stated in the Fifth Environmental Action Programme, where « Getting the prices right » is one of the main purposes.

Economic instruments are generally superior compared to direct regulations, since they leave more freedom to firms to tailor abatement strategies to their individual situations. When the government imposes a uniform tax on the emission of a pollutant, firms will choose to abate pollution up to the point where the marginal cost of reducing pollution equals the uniform tax rate. This implies that firms with relatively high marginal abatement costs will prefer only a small reduction of pollution and pay taxes on the residual emission level. Firms with low marginal costs will make high abatement efforts instead of paying taxes. Emissions reductions will differ among firms and total costs of abatement will be minimized. As a result environmental taxes allow to achieve certain environmental standards at lower costs than regulations.

The Commission has for the first time look for a large use of economic instruments in the field of



d'atteindre des standards en matière d'environnement à des coûts plus bas que les mesures législatives.

La Commission a examiné pour la première fois la possibilité d'une utilisation très large des instruments économiques dans le secteur de la politique du changement de climat. Ici il n'y a pas une claire délimitation entre mesures législatives et taxation. Une stratégie globale doit comprendre en même temps le « command-and-control » et les instruments économiques, en se basant sur le renforcement mutuel des mesures législatives, volontaires et fiscales. Il est toutefois clair que des mesures rigides et les dispositions fiscales existantes sont encore insuffisantes pour atteindre le but de stabiliser les émissions de CO₂, sans l'introduction d'une nouvelle taxe sur l'utilisation de toutes les énergies non-renouvelables, en donnant un signal au marché que l'évolution des prix de l'énergie est vers le haut et en exerçant ainsi une influence sur la conduite des entreprises et des citoyens.

La taxe sera compatible avec le principe « pollueur/payeur » et elle a été demandée dans nombreuses résolutions du Parlement européen. Puisque les émissions de CO₂ sont liées à différentes utilisations de combustibles fossiles par des millions de consommateurs, l'utilisation d'instruments basés sur les mécanismes du marché pour promouvoir la réduction du CO₂ aura certainement un effet sur les coûts plus grande que celle liée exclusivement aux mesures législatives.

Une caractéristique essentielle de la taxe sera sa neutralité de revenu. Ceci signifie qu'il n'y aura pas une augmentation de la charge fiscale totale. Le revenu fiscal doit être compensé par des encouragements fiscaux et par des réductions d'impôt. Ce déplacement de la charge fiscale des taxes distrayants sur les entreprises et les citoyens vers des taxes sur les ressources épuisables, qui produisent en plus des lourds dommages à l'environnement quand elles sont utilisées pour la combustion, représente un premier pas vers une réforme fiscale plus efficace et en même temps plus favorable à l'environnement et au développement soutenable. La possibilité de promouvoir une réforme fiscale écologique à travers les éco-taxes est l'origine du « double dividende », associé dans la littérature financière à l'introduction des éco-taxes.

Une deuxième possibilité d'utiliser le revenu venant de la taxe CO₂ est le financement du budget communautaire. Le Paquet Delors II a essayé de quantifier les besoins financiers de la Communauté pour la période 1993-1997. Une augmentation des dépenses d'environ 20 milliards d'ECU a été envisagée pour la fin de cette période. Les réactions politiques de beaucoup d'Etats membres ont été négatives, puisqu'ils ont déjà obligés par la nécessité de se conformer aux exigences financières pour « entrer » dans l'UEM.

Une voie pour sortir du dilemme pourrait être l'utilisation, au moins partielle, du revenu de la taxe CO₂ pour financer l'augmentation du budget communautaire. Ce revenu représenterait en effet une véritable ressource propre de la Communauté, avec une distribution plus équitable parmi les Etats membres, puisque le revenu de cette taxe est très lié à la prospérité économique et puisque la consom-

must give space both to command-and-control and to economic instruments, relying on a mutually reinforcing set of regulatory, voluntary and fiscal measures. But it is clear that strict regulations and existing fiscal measures are still inadequate to achieve the goal of stabilising CO₂ emissions without the introduction of a new tax on the use of all non-renewable energies, providing a signal to the market that the trend of energy prices is on the upward direction and influencing in this way the behaviours of firms and individuals.

The tax will be consistent with the « polluter pays principle » and has been advocated in many resolutions by the European Parliament. Since CO₂ emissions are related to very different uses of fossil fuels by millions of consumers and business, the use of policy instruments based on market mechanism to provide incentives for the reduction of CO₂ emissions will certainly be more cost-effective than relying solely on regulatory measures.

A key characteristic of the tax will be its revenue neutrality. This means that it should not result in any increase in total tax burden. The tax revenue needs to be offset by fiscal incentives and by tax reductions. This shift of the burden of taxation away from distortionary taxes on companies and individuals and towards taxes on exhaustibles resources, that in addition produce heavy damages to the environment when used for combustion, will represent a first step for shaping a taxation system more efficient and in the same time more friendly towards the environment and a sustainable development. This possibility to promote an ecological fiscal reform through eco-taxes, internalising external costs linked to the use of natural resources, while providing the revenue for reducing other taxes that have a distortionary impact on the economy, is the origin of the « double dividend » that is associated in the literature with the introduction of the eco-taxes.

A second possible use of the revenue coming from the energy/carbon tax is to finance the Community budget. The Delors-II package has tried to quantify the financial needs of the Community for the five-years period 1993-1997. An overall increase of expenditures amounting to about 20 billions Ecu is estimated for the end of the period. The political reactions by many Member States have been rather negative, since they are already constrained by the need to fulfil the financial requirements in order to join the Economic and Monetary Union.

A way out of this dilemma could be to use, at least partially, the revenue of the energy/carbon tax to finance the increase in the size of the Community budget. This will represent effectively a real own resource for the Community, with a fair distribution among Member States since the revenue of the tax is very much linked with economic prosperity, and with good automatic stabilisation properties, since energy consumption varies without any significant time-lag with the change in economic activity.

This proposal is also very important from a political point of view. Its implementation would strengthen the need to promote a further institutional reform of



mation d'énergie varie à chaque changement de la situation financière.

Cette proposition est important enfin d'un point de vue politique. Sa mise en œuvre devrait renforcer la nécessité de promouvoir une réforme institutionnelle ultérieure de la Communauté, en augmentant les pouvoirs de contrôle démocratique du Parlement européen, puisqu'il serait inimaginable de donner des pouvoirs de gérer les ressources fiscales à la Commission sans reconnaître en même temps le pouvoir de l'Assemblée démocratiquement élue - ensemble avec le Conseil - de contrôler la conduite de l'Exécutif.

La reconnaissance d'un pouvoir de taxation autonome à la Communauté serait aussi conforme aux principes de base du fédéralisme fiscal, qui exige que les institutions chargées de décider sur les dépenses devraient être responsables d'établir les moyens financier pour couvrir les dépenses.

La décision sur l'avenir de la taxe CO2 est maintenant dans les mains du Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances. Le Parlement européen et les Parlements nationaux devraient jouer un rôle effectif pour soutenir cette initiative qui représente la première tentative d'utiliser un instrument économique pour protéger l'environnement.

the EC, increasing the powers of democratic control by the European Parliament, since it is unthinkable to give powers to manage tax resources to the Commission without recognising at the same time the power of a democratically elected body to check -together with the Council where the Member States are represented- the behaviour of the Executive.

The recognition of an autonomous taxation power on behalf of the EC would also comply with one basic rule of fiscal federalism, which requires that the institutions that share the power to decide on expenditures -the two branches of the budgetary authority within the EC, the Parliament and the Council, on the basis of a formal proposal by the Commission- should also be responsible for providing the financial means needed to cover the expenditure.

The decision on the future of the energy/CO2 tax is now in the hands of the Ecofin Council. Both the European and the national Parliaments should play their role effectively to support this initiative that represents the first attempt of a large scale use of an economic instrument to protect the global environment.

Calendrier des activités européennes

Novembre

- 3 : Conseil Consommateurs (Bruxelles)
- 6 : Conseil Commerce (Bruxelles)
- 8 : Congrès Socialistes Européens (La Haye)
- 9 : Conseil Affaires Générales (Bruxelles)
- 10 : Conférence des commissions spécialisées dans les affaires communautaires (Londres)
- 11 : Session plénière CES (Bruxelles)
- 11 : Congrès PPE (Athènes)
- 12 : Conseil Culture (Bruxelles)
- 13 : Conseil Santé (Bruxelles)
- 13 : Congrès du Mouvement Européen (Chypre)
- 16 : Session plénière du Parlement européen (Strasbourg)
- 16 : Congrès extraordinaire SPD (Berlin)
- 16 : Conseil Agriculture (Bruxelles)
- 17 : Conseil Budget (Bruxelles)
- 18 : Conseil Développement (Bruxelles)
- 18 : Ratification de l'accord CEE-AELE par la Suède
- 19 : Conseil Télécommunications
- 23 : Conseil Pêche, Eco-Fin (Bruxelles)
- 24 : Conseil Industrie (Bruxelles)
- 26 : Conseil Education (Bruxelles)
- 30 : Conseil Energie (Bruxelles)

Décembre

- 1 : Conseil Affaires Sociales (Bruxelles)
- 6 : Référendum en Suisse sur l'accord CEE-AELE
- 7 : Conseil Affaires Générales (Bruxelles)
- 8 : Conseil Transports (Bruxelles)
- 9 : Session plénière CES (Bruxelles)
- 9 : Conseil Recherche
- 10 : Manifestation des fédéralistes européens (Edimbourg)
- 10 : Sommet des leaders des partis socialistes de la CEE (Edimbourg)
- 11 : Conseil européen (Edimbourg)
- 14 : Conseil Eco-Fin, Agriculture (Bruxelles)
- 15 : Conseil Environnement (Bruxelles)
- 17 : Conseil Marché Intérieur (Bruxelles)
- 18 : Groupe de travail du Comité Spinelli - Groupe J.V. Louis - sur la surveillance multilatérale (Bruxelles)
- 21 : Conseil Affaires Générales (Bruxelles)

Agenda of European Activities

November

- 3 : Consumers Council (Brussels)
- 6 : Trade Council (Brussels)
- 8 : European Socialists Congress (The Hague)
- 9 : General Affairs Council (Brussels)
- 10 : Conference of specialist European Affairs Committees (London)
- 11 : Plenary session of the ESC (Brussels)
- 11 : EPP Congress (Athens)
- 12 : Culture Council (Brussels)
- 13 : Health Council (Brussels)
- 13 : European Movement Congress (Cyprus)
- 16 : SPD Extraordinary Congress (Berlin)
- 16 : Agriculture Council (Brussels)
- 16 : Plenary session of the EP (Strasbourg)
- 17 : Budget Council (Brussels)
- 18 : Development Council (Brussels)
- 18 : Sweden ratification of the EEC-EFTA Agreement
- 19 : Telecommunications Council
- 23 : Fishery and Eco-Fin Councils (Brussels)
- 24 : Industry Council (Brussels)
- 26 : Education Council (Brussels)
- 30 : Energy Council (Brussels)

December

- 1 : Social Affairs Council (Brussels)
- 6 : Referendum in Switzerland on the EEC-EFTA Agreement
- 7 : General Affairs Council (Brussels)
- 8 : Transport Council (Brussels)
- 9 : Plenary Session of the ESC (Brussels)
- 9 : Research Council
- 10 : European Federalists Manifestation (Edinburgh)
- 10 : Summit of the EEC Socialist Parties Leaders (Edinburgh)
- 11 : European Council (Edinburgh)
- 14 : Eco-Fin and Agriculture Councils (Brussels)
- 15 : Environment Council (Brussels)
- 17 : Internal Market Council (Brussels)
- 18 : Working Group of the Spinelli Committee - Group J.V. Louis - on the multilateral surveillance
- 21 : General Affairs Council (Brussels)



Une proposition alternative en matière d'éco-taxe

La proposition de la Commission d'instaurer une taxe sur l'énergie a le mérite de donner un signal clair aux agents économiques quant à la nécessité de résoudre les graves problèmes posés à l'environnement par les systèmes énergétiques. Si elle est retenue, l'Europe montrera au reste du Monde sa volonté de contribuer à la recherche de solutions globales.

La proposition d'une taxe fiscalement neutre signifie que l'on attend d'elle uniquement un effet « prix ». Les recettes fiscales ne changeant pas, il n'y a pas de raison à priori pour que les Etats membres ou la Commission augmentent leurs dotations budgétaires pour améliorer l'efficacité énergétique. Sans nier l'effet « prix », il convient de le relativiser notamment lorsque les consommateurs sont captifs des appareils qu'ils utilisent ou lorsque le facteur énergie a un faible poids dans les coûts de production. De plus, la Commission proposant l'exclusion de la taxe des industries grandes consommatrices d'énergie, nous ne pensons pas qu'une taxe fiscalement neutre puisse se traduire par des gains significatifs d'efficacité énergétique.

Il faut admettre comme point de départ de tout débat sur une taxe sur l'énergie que celle-ci ne sera pas efficace que si la plus grande partie des recettes générées est affectée aux Programmes et Actions permettant de développer les stratégies d'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les formes d'énergie présentant des avantages comparatifs incontestables en termes d'impact sur l'environnement.

La différenciation des niveaux de la taxe à appliquer à chaque source d'énergie aurait comme principal conséquence l'orientation des consommateurs et des producteurs d'énergie sur les filières énergétiques les moins pénalisées, alors que la stratégie prioritaire est l'efficacité énergétique.

Nous considérons que le principe d'une taxe sur l'énergie est à retenir mais celle-ci devra reposer sur les bases suivantes:

- le développement de l'efficacité énergétique passant prioritairement par une action au niveau de la demande finale d'énergie, la taxe se doit de porter sur les consommations finales d'énergie. Un modèle possible serait un taux de TVA aggravé sur ces consommations finales, le différentiel n'étant pas récupérable dans le cadre du marché intérieur.

- tant que le principe d'une taxe uniforme au niveau international ne sera pas accepté, les industries dont la compétitivité internationale pourrait être affectée pourront récupérer à l'exportation des biens exportés. Ces mêmes biens en provenance de l'extérieur de la CE seraient frappés d'une taxe équivalente à l'importation.

- la plus grande partie des taxes recueillies sera affectée aux programmes et actions en faveur de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et des formes d'énergie pour lesquelles les avantages comparatifs en termes d'impact sur l'environnement

et d'efficacité énergétique sont incontestables. Le montant de la taxe sera fixé sur la base des moyens à mettre en oeuvre pour le développement des programmes et des actions et ceci dans une perspective de coopération internationale. La gestion du produit de la taxe devrait être décentralisée au niveau des Etats membres, à partir d'une stratégie coordonnée de préparation et mise en oeuvre des programmes et actions, notamment pour ceux concernant les pays tiers.

Nous considérons qu'une taxe reposant sur les bases proposées présente par rapport à la proposition de la Commission de nombreux avantages entre lesquels les plus importants sont :

- la simplicité dans le calcul et le recouvrement de la taxe;

- l'approche proposée permet de dépasser le débat entre une taxe « CO₂ » et une taxe « énergie » vue dans une perspective d'offre;

- en ne touchant que la consommation finale d'énergie, mais toute la consommation finale, on concentre les effets-prix sur la recherche de l'efficacité énergétique. En affectant le produit de la taxe aux programmes et actions cités, on peut cibler leurs champs d'intervention en fonction des objectifs recherchés en terme d'environnement et évaluer plus précisément les niveaux de taxe à appliquer;

- une taxe unique ne portant que sur les consommations finales, peut être sans grande complication déductible à l'industrie européenne sur les marchés extérieurs. Par ailleurs, en ne privilégiant pas à priori certaines filières énergétiques, nous évitons les transferts de certains risques (CO₂) vers d'autres risques.

La Communauté européenne est en position d'assumer un rôle moteur dans une approche globale de la résolution à l'échelle mondiale des problèmes d'environnement causés par les systèmes énergétiques. L'énergie irrigue toutes les activités humaines et son utilisation est indispensable au confort, à la production, à la mobilité. Les excès ou les orientations erronées dans la production de l'énergie et sa consommation sont la source des pollutions majeures de la planète: accidents, marées noires, pollution de l'air et de l'eau, pluies acides, déchets, radioactivité.... Il existe un lien extrêmement fort entre production et consommation d'énergie, qualité de l'environnement et développement social et économique viable pour tous les habitants de la planète. En prenant une initiative majeure pour une approche globale de ces trois questions, la Communauté pourra effectuer un premier pas vers ce développement durable qui est l'alternative unique pour l'avenir de l'humanité.

Carlos Pimenta, MPE

La marguerite européenne

Le Marché intérieur achevé et le Traité de Maastricht ratifié, l'Union se trouvera en face de trois problèmes d'une importance stratégique:

- Elle doit renforcer sa cohésion économique et sociale qui seule permet aux peuples de la Communauté de s'associer à et de s'engager dans la construction de l'Europe; sans cohésion l'Union sera compromise.
- Elle doit être prête et en mesure de s'élargir au-delà du cercle des douze pays membres ce qui sera dans l'intérêt des candidats à l'adhésion ainsi que de l'Union dans la mesure où l'élargissement peut conduire au renforcement, à la démocratisation et à la stabilisation de l'Union et de ses institutions.
- Elle doit devenir le centre et le moteur d'un ordre européen dans lequel la paix et la sécurité, la démocratie et légalité, la liberté individuelle et la justice sociale, les structures d'une économie de marché ainsi que la protection de l'environnement pour tous les pays de l'Europe seraient développées et promouvues.

Il n'existent pas de critères objectifs et univoques en vertu desquels on pourrait déterminer des dimensions optimales ou maximales de l'Union. Personne ne peut dire combien d'Etats membres elle peut « digérer » sans perdre sa viabilité ou revenir à l'état d'une simple zone de libre-échange. Aussi est-il impossible d'établir le nombre de membres au-delà duquel l'Union devrait cesser d'accueillir des candidats. Si personne ne peut déterminer la limite des capacités d'absorption dont le franchissement mettrait l'Union en péril, il est incontestable que cette limite existe.

Dans sa structure présente, mais aussi avec les réformes introduites par le Traité de Maastricht, l'Union ne sera pas en état d'assumer des élargissements ni son rôle promoteur pour l'Europe toute entière. En l'absence d'une nouvelle réforme, le passage à 15 Etats membres, ou plus, conduirait, tôt ou tard, à la destruction de l'Union. Par conséquent, celle-ci n'est pas en situation de choisir entre l'approfondissement et l'élargissement. Elle se trouve devant le choix entre l'approfondissement ou la dissolution.

Le risque auquel sont exposées la viabilité et la cohésion de l'Union ne réside pas dans un manque foncier chez les nouveaux Etats membres de volonté d'intégration, d'esprit de décision ou de capacité d'insertion. Il tient à l'accroissement seul du nombre des Etats devant prendre part aux décisions qui ne manquera pas de compliquer et d'allonger les procédures dans une structure des mécanismes de décision, qui fondamentalement continuent de fonctionner davantage selon le principe de la coopération intergouvernementale qu'en vertu de la notion de supranationalité démocratiquement étayée.

S'il est vrai, d'un côté, que le caractère intergouvernemental de l'Union porte atteinte à la démocratie parlementaire au niveau européen comme d'ailleurs au niveau des Etats nationaux, il est aussi vrai, de l'autre côté, que les réformes institutionnelles ne peuvent ni ne doivent être poussées à un point tel que le souci de préserver la capacité d'agir de l'Union élargie conduise à saper les fondements sur lesquels

The European Daisy

21

Once the international market completed and the Maastricht Treaty ratified, the Union will be called upon to accomplish three strategic tasks:

- *It must strengthen its economic and social cohesion, which alone will allow the people in the Community to associate themselves with the future construction of Europe and take an active part in that process thus making the Union a success.*
- *It must be willing and able to enlarge its membership beyond the twelve Member States, which can be a positive and healthy development in the interests of both the Union and of those countries seeking to join it.*
- *It must be the heart and prime mover of a Europe-wide order, in which peace and security, democracy and the rule of law, individual freedom and social justice, free markets and environmental protection are fostered and supported in the whole of Europe.*

There are no clear objective criteria for determining the optimum or maximum size of the Union. No one can say how many Member States it can « cope with » without risking paralysis or regressing into a mere free trade area. It is therefore impossible to lay down the number of Member States admitting of no further enlargement of the Union. No one can gauge the maximum absorption capacity which the Union could not exceed without bringing about its destruction, but it is indisputable that a limit exists.

The Community as presently constituted or, for that matter, as it will be constituted after the Maastricht reforms, cannot encompass enlargement neither contribute to a new European order. Without further reform, enlargement to include 15 or more Member States would sooner or later spell its destruction. The choice for the Union is consequently not between « deepening or widening », but rather between « deepening or dissolution ».

The danger for the Union's ability to act and cohesion does not lie in the fact that new Member States would on principle be less willing than the old ones to integrate, take decisions, or become part of a Community. It lies in the rising number of states involved in decisions, since this will inevitably complicate and prolong the procedures. It lies, too, in the structure of the Union's decision-making machinery, which basically draws more heavily on intergovernmental cooperation than on democratically ordered supranationalism.

If it is true that intergovernmental cooperation on European level is watering down parliamentarism in the Community as well as in the Member States, it is also true that institutional reforms cannot and must not be taken so far that, to preserve the viability of the enlarged Union, they destroy the basic on which democratically ordered European states can form a voluntary association. The only way to reconcile the desirable objective of deepening with the necessary process of democratisation will be therefore to



repose le regroupement volontaire d'Etats européens dotés de constitutions démocratiques.

Les seuls instruments pour réconcilier l'approfondissement souhaité avec la démocratie nécessaire seront donc le renforcement substantiel des droits parlementaires de codécision et le respect strict du principe de subsidiarité. Il ne s'agit pas d'une volonté de pouvoir et de prestige des parlementaires ni de revendications de souveraineté formulées, à des fins dilatoires, par les Etats et les régions au sein de l'Union - il s'agit au contraire des conditions essentielles de tout élargissement de l'Union à plus de douze Etats membres.

La fixation de principes d'un tel ordre et d'une telle portée devrait normalement intervenir dans le cadre d'une constitution pour l'Union. Néanmoins il faut déjà aujourd'hui définir les orientations et les principes à suivre pour résoudre les questions institutionnelles qui sont directement liées à l'élargissement de l'Union. Ceci doit être fait avant toute décision quant à l'élargissement.

Il ne suffit pas que les possibilités de relations plus étroites avec la Communauté qu'offre l'article 238 du traité CE, soient mieux exploitées dans les accords d'association. Il faut également créer la possibilité d'associations à l'Union, afin de permettre également une coopération dans les domaines, par exemple, de la PESC et des affaires intérieures. Néanmoins ni l'élargissement de l'Union ni l'association étroite à elle ne peut pas être la seule perspective pour tous les Etats européens.

La nouvelle situation politique et économique qui a vu le jour en Europe mais aussi l'évolution sur les plans économique, scientifique, technologique, écologique et sociologique confrontent non seulement l'Union mais également tous les peuples européens à de nouveaux problèmes et de nouveaux dangers. Ceux-ci n'y peuvent plus faire face efficacement en agissant seul ou avec les instruments classiques des Etats nationaux.

Ces problèmes contraignent les peuples européens à une coopération qui dépasse le cadre de l'Union européenne - même si cette dernière comprend quinze Etats membres ou davantage - car leur solution exige la coopération de l'ensemble de l'Europe. Sachant que ces problèmes dépassent en partie les limites même du continent, il est nécessaire, pour les surmonter, d'établir des liens de coopération fixes.

Ceci sera nécessaire, par exemple, avec la Russie et les autres Etats du territoire de l'ancienne Union soviétique, avec les Etats-Unis et le Canada, ainsi qu'avec les pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen. Les structures européennes globales doivent être moins exigeantes sur le plan de l'intégration, moins supranationales et plus souples que celles de la Communauté et elle peuvent, le cas échéant, aller au-delà des limites du continent.

L'Union ne doit pas s'engager dans une impasse au bout de laquelle le seul choix s'offrant aux pays européens est l'adhésion, l'association ou l'isolement. Les pays européens (et ceux qui se sentent européens), qui ne pourront, ne voudront ou ne devront pas devenir membres de l'Union, ne doivent tout de même pas être exclus de la coopération européenne. A leur attention, l'Union doit prévoir des

strengthen parliamentary codecision and make for rigorous observance of the subsidiarity principle.

The point at issue is not MP's hunger for power or prestige or the retrogressive claims of national and regional sovereignty: instead, the aim has to be to lay the essential foundations for a wider Union encompassing more than twelve Member States.

Far-reaching principles of this importance should normally be laid down in a constitution for the Union. To assist in the drafting process. However, the guidelines and principles to help answer the institutional questions directly related to enlargement of the Union have to be set out. This has to be done before decisions are taken on any enlargement.

It will not be sufficient to exploit to the full potentialities of closer relations with the Community offered by Art. 238 of the EC Treaty via association agreements. There should be also the possibility of association with the Union in order to allow close cooperation in such areas as e.g. the common foreign and security policy and internal policies. However, neither enlargement of nor close association with the Union can be the exclusive perspectives for all European states.

The new political and economic situation in Europe, as well as general economic, scientific, technological, environmental and social developments, confront not only the Union but all European nations with new problems and dangers which they will no longer be able to tackle effectively with the traditional national instruments and claims to sovereignty.

These problems force the nations of Europe to engage in cooperation which cannot be confined within the framework of the European Union, even if it is enlarged to include 15 or more Member States. The solutions require Europe-wide cooperation. Indeed it may even be necessary to go beyond the continent's boundaries.

There is therefore a need for well-organized cooperation, for example, with Russia and the other countries of the former Soviet Union, the United States and Canada as well as the countries along the southern and eastern shores of the Mediterranean. These Europe-wide structures must be less integrationist, less supranational and more flexible than the Community's, and, if necessary, must also extend beyond the frontiers of the continent.

The Union must beware of entering a cul-de-sac at the end of which the European countries will be faced with the stark choice between accession, association or exclusion. European countries (and countries which feel European) that cannot become members of the European Union, or do not wish to join, must not be excluded from European cooperation. The Union must offer these countries new forms of cooperation outside membership.

Various proposals have been made for a « European Confederation » or a « European-Atlantic Community from Vancouver to Vladivostok ». A large-scale organization, based on international law, embracing all the European states and those that are





formes de coopération plus développées ou nouvelles en dehors du cercle des Etats membres.

A diverses reprises, des propositions relatives à une « Confédération européenne » ou une « Architecture euroatlantique de Vancouver à Vladivostok » ont été présentées. Une vaste organisation de droit international réunissant tous les Etats européens et tous les pays liés aux intérêts vitaux de l'Europe, constituerait une charge excessive pour la volonté de coopération et le désir de solidarité réciproque, ainsi que pour la capacité de mettre en place des structures d'organisation démocratiques et efficaces.

Au sein de l'Europe, la coopération et le rapprochement doivent être organisés dans un esprit de rapidité et d'efficacité, de pragmatisme et de souplesse. De ce fait, l'Union devrait mettre en place un « système de coopération confédérale en Europe » plutôt qu'une véritable confédération paneuropéenne.

Un tel système ne serait pas un groupement d'Etats de type confédéral classique. Il devrait plutôt prendre la forme d'un ensemble de « confédérations de tâches » fonctionnelles, c'est-à-dire d'associations multilatérales disposant chacune d'une organisation indépendante et permettant une collaboration dans un cadre institutionnel établi en vue de venir à bout des problèmes qui se posent à toutes les parties en présence dans certains domaines intéressant l'ensemble de l'Europe.

Cette coopération serait de type « confédéral » dans la mesure où elle serait conçue à long terme et institutionnalisée, et où elle pourrait, le cas échéant, s'accompagner de l'exercice commun du pouvoir souverain de ses membres. Par ailleurs, de telles confédérations établiraient, entre leurs membres respectifs, des liens plus étroits que ceux qu'autorise sinon la coopération au sein d'autres organisations internationales, et elles permettraient en outre, au sein de l'Europe, une « géométrie variable » qui ne porterait pas préjudice à la cohésion de l'Union.

Différentes organisations, tant existantes que nouvelles, sont à même de former des « confédérations de tâches ». A part du Conseil de l'Europe et de la CSCE qui ont des missions politiques spécifiques, elles peuvent très bien se consacrer à certains domaines sectoriels, comme la protection transfrontalière de l'environnement et/ou la coopération dans certains secteurs de la recherche et du développement.

Dans ce contexte seraient également à utiliser les instruments en place comme EUREKA, COST et l'ESA, de même que l'AIEA et la future Agence européenne pour l'environnement. La Conférence européenne des ministres des Transports pourrait être développée, de même que la Charte européenne de l'énergie. Les confédérations de tâches pourraient cependant également avoir une vocation régionale, comme le Conseil de la mer Baltique ou la Convention des Alpes. Le système doit toutefois demeurer souple et, à tout moment, pouvoir se fixer en commun de nouvelles tâches.

Dans tous les cas de figure, les parties à un tel « système de coopération confédérale en Europe » devraient être disposées à se conformer aux valeurs fondamentales et aux objectifs qu'il appartiendrait à

associated with Europe's vital interests, would severely tax the will to cooperate, the solidarity and the ability to build democratic and efficient organizational structures of the countries involved.

Cooperation and the integration of interests in Europe must be swiftly, efficiently, pragmatically and flexibly organized. The Union should therefore develop a « system of confederal cooperation in Europe » rather than a comprehensive pan-European confederation.

A system of this type would not be a classical confederation of states. Rather, it should be a Union of organizationally independent functional « task-oriented confederations », that is, a number of multilateral ad hoc associations for close, formalized cooperation in tackling tasks recognized as common tasks, within specific Pan-European problem areas.

The resulting cooperation would be termed « confederal », because it would be long-term in nature and institutionalized and because, as far as necessary, it would go hand in hand with the joint exercise of sovereignty by its members. They would create closer links between participants than is the case with cooperation in other international organizations, and, at the same time, permit a European « géométrie variable » that was not detrimental to the cohesion of the Union.

Both existing and newly formed organizations can be turned into those « task-oriented confederations ». Apart from the Council of Europe and the CSCE, which have specific political missions, they can be tailored to sectorial areas, such as large-scale, cross-border environmental protection and/or cooperation in specific areas of research and development.

They could also make use of existing instruments such as EUREKA, COST, ESA or the IAEO and the future Environment Agency to this end. The European Conference of Transport Ministers could be expanded and the European Energy Charter could be further developed. But task-oriented confederations may also be of a regional character, similar to the Baltic Council or the Alpine Convention. The system must remain flexible and it must be possible jointly to tackle new tasks at any time.

In any event, all participants in the « system of confederal cooperation in Europe » must be prepared to subscribe to basic values and aims, drawn up and guaranteed by the CSCE. On the one hand, the Union should be involved in every task-oriented confederation. On the other hand, it is not necessary for all European countries to participate in a particular task-oriented confederation; this would not damage European identity or have any adverse effects on Europe-wide cohesion. Even non-European countries could also participate in these task-oriented confederations.

This would make it possible to find the appropriate framework, compatible with the « geography of the problem », where cross-border problems are



la CSCE de définir et de garantir. L'Union d'une part devrait prendre part à toutes les confédérations de tâches. Il n'est pas nécessaire, d'autre part, que tous les pays européens participent à une confédération de tâches donnée. Cela ne nuira pas à l'identité européenne ni en résulteront des conséquences négatives pour la cohésion de l'ensemble de l'Europe. Même des Etats non européens pourraient également participer à de telles confédérations.

Ainsi serait-il possible de trouver le cadre approprié à la « géographie du problème » pour résoudre les tâches transfrontalières. Dans un « système de coopération confédérale en Europe », il est également possible et nécessaire de promouvoir la coopération régionale de différents Etats, afin de contrebalancer le morcellement auquel on assiste actuellement en unités nationales et autonomes de plus en plus petites.

L'ordre global à l'échelle de l'Europe, ne représenterait ni un des « cercles concentriques » ni une des « différentes vitesses ». Il serait plutôt comparable à une marguerite dont l'Union formerait le coeur, alors que le Conseil de l'Europe, la CSCE, l'Alliance atlantique, les différentes confédérations de tâches et les associations avec l'Union en constitueraient tous les pétales.

concerned. The « system of confederal cooperation in Europe » can and must also promote regional cooperation between different states to provide a counterweight to the actual fragmentation into increasingly small national and autonomous units we witness today.

The Europe-wide order would not be based on « concentric circles » or « different speeds ». It would resemble a daisy with the Union forming the central disc and the Council of Europe, the CSCE, the Atlantic Alliance, the various task-oriented confederations and the Union's associate states forming the petals.

Klaus Hänsch, MEP

Crocodile : lettre aux Parlements d'Europe a été conçu pour faire connaître les points de vue des Intergroupes fédéralistes constitués au sein du Parlement européen, dans les Parlements nationaux, et dans les autres organes élus.

Crocodile représente aujourd'hui un instrument de communication et d'information indispensable pour les élus et les électeurs européens.



CROCODILE

Editeur : Pier Virgilio Dastoli.

Co-Présidents : John Pinder et Francesco Gui.

Lettre périodique, fondée par Altiero Spinelli, Felice Ippolito et Pier Virgilio Dastoli en octobre 1980 pour soutenir l'action du Club Crocodile. Publiée en français, anglais et italien, à partir du mois d'avril 1990, avec la collaboration des Intergroupes parlementaires fédéralistes et avec le soutien du Club Crocodile pour l'Union européenne.

Coordination interparlementaire : Adelaide Aglietta, Victor Manuel Arbeloa Muru, Richard Balfe, Rosaria Bindi, Bruno Boissière, Maria Luisa Cassanmangano Cerretti, Willy De Clercq, Jon Gangoiti Llaguno, Fernand Herman, Rudolf Luster, Mario Melis, Vincenzo Mattina, William Newton Dunn, Ioannis Pasmazoglou, Carlos Pimenta, Max Simeoni (Parlement européen), Cesare Dujany, Luigi Granelli, Diego Novelli, Gerolamo Pellicano* (Italie), Ludo Dierckx, Anne-Marie Lizin (Belgique), George Mesmin, Marie-Noëlle Lienemann (France), Franz Jaeger (Confédération Helvétique), Ulrich Irmer (Allemagne), Fiorello Cortiana, Albert Gordiani, Alessandra Zagatti (Assemblées régionales).

Ont collaboré à notre Lettre : Maria Adelaide Aglietta, Victor Manuel Arbeloa Muru, Balasz, Martin Bangemann, Enrique Baron Crespo, Frank Blankaert, Franco Borgo, Mathilde van den Brink, Leon Brittan, Cathy Brown, Peter Brown, Hendrik Brugmans, Maria Luisa Cassanmagnano Cerretti, Nicola Catalano, Luigi Colajanni, Emilio Colombo, Jon Colom i Naval, Richard Corbett, Jean-Pierre Cot, Scott Crosby, Biagio De Giovanni, Paul de Keersmaeker, Ludo Dierckx, Maurice Duverger, Andreas Eggenberg, Ben Fayot, Monica Frassoni, Carlo Maria Frediani, Serge Ghizzaredi, Valery Giscard d'Estaing, Annemarie Goedmakers, Klaus Hänsch, Erna Hennecok Schoepfer, Sigrid Hüsken, Nilde Iotti, Alfonso Iozzo, Ulrich Irmer, Irmeli Karho, Egon Klepsch, Sylvie Kormoss, Jean-Paul Jacqué, Claire Joanny, Alain Lamassoure, Richard Lamming, Paul Lannoye, Nereo Laroni, Livius, Jean-Victor Louis, Alberto Majocchi, Sergi Mari, Stéphane Martayan, David Martin, Soraya Martinez, Gary Miller, Roisin Ni Chonchuir, Dietmar Nickel, Charles-Ferdinand Nothomb, Simon Nugent, Marco Pannella, Iannis Papageorgiou, Silvana Pennella, Andrea Pierucci, Carlos Pimenta, Paolo Ponzano, Christopher Prout, Christa Randzio-Plath, Francesca Romana Ratti, Carlo Ripa di Meana, Pierluigi Romita, Sophie Rouvez, Roberto Santaniello, Adrian Taylor, Renzo Trivelli, Jacques Vernier, Jan Vandemeulebrouke, Karel Van Miert, Wagner, Laurent Warlop.

Edition : Crocodile sprl, Centre d'information, de recherche et de documentation fédéraliste, rue Froissart 119, Bte 23, B-1040 Bruxelles, tél. 284.51.28/284.33.41/284.71.28/284.36.78 - Fax 284.91.28.

Administration-gestion : Saverio Dastoli et Laura Autore.

Bureau de Rome : via della Colonna Antonina 35, I-00186 Rome, tél. 684.12.35 - Fax. 679.69.68 (Nicola Fortani).

Imprimé par : Imprimerie de Beys, chaussée de Waterloo 1245, B-1180 Bruxelles, tél. 374.17.25 - Fax 374.44.62.

Crocodile est envoyé à tous ceux qui acceptent de soutenir les frais de rédaction, de traduction, d'impression et de diffusion, moyennant une contribution annuelle de 1700 FB (minimum), à verser en faveur de Crocodile, BBL 310.0201848-77, Agence Européenne, Bruxelles.

Crocodile peut être envoyé aussi par fax.

