COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.12.2021
COM(2021) 570 final

2021/0430 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La pandémie de COVID-19 a provoqué la plus grave récession économique depuis des décennies dans l'UE[1], déclenchant une réponse rapide et résolue par les instances politiques tant au niveau national qu'au niveau européen. Tous les États membres ont adopté des mesures discrétionnaires exceptionnelles, en plus de leurs «stabilisateurs automatiques», afin de soutenir l'activité économique et d'atténuer les conséquences sociales.

L'UE a également pris des mesures sans précédent pour faire face à la crise. Doté d'une enveloppe totale de 1 800 000 000 000 EUR, aux prix de 2018, le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE, couplé à l'instrument de l'Union européenne pour la relance (NextGenerationEU), constitue le plan de relance le plus considérable jamais financé par le budget de l'UE. Officiellement approuvé par le Conseil le 14 décembre 2020[2], avec le soutien du Parlement européen, NextGenerationEU déploiera 750 000 000 000 EUR (aux prix de 2018), levés sur les marchés de capitaux, en vue de financer des actions spécifiques de relance et de résilience sur une période de temps limitée afin de stimuler la croissance économique et d'investir dans la résilience et dans un avenir plus vert et plus numérique.

Des recettes suffisantes sont nécessaires pour couvrir le remboursement des coûts du financement des emprunts contractés dans le cadre de NextGenerationEU, étalés sur trois décennies. Le remboursement du principal peut commencer avant la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027 si les montants non utilisés pour le paiement des intérêts sont inférieurs aux prévisions et si de nouvelles ressources propres sont introduites[3], et doit être achevé avant la fin de 2058[4].

Dans le cadre de l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020[5], le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont déclaré que les dépenses du budget de l'Union qui ont trait au remboursement de l'instrument de relance de l'Union européenne ne devraient pas entraîner une réduction indue des dépenses liées aux programmes ou des instruments d'investissement

---

1 Selon les données d'Eurostat, le produit intérieur brut de l'UE s'est contracté d'environ 5,9 % en 2020.

2 Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 23).

3 Les conclusions du Conseil européen de juillet 2020 indiquaient également au point 150 que «[l]e produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 sera utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU».

4 Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne («décision relative aux ressources propres»), le remboursement des subventions non remboursables ne peut dépasser 29 250 000 000 EUR par an (aux prix de 2018).

5 Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433I du 22.12.2020, p. 28).

dans le cadre du CFP. Selon cet accord interinstitutionnel, il est également souhaitable d'atténuer les augmentations de la ressource propre fondée sur le RNB pour les États membres. Les trois institutions sont donc convenues d'*«œuvre[r] à la mise en place de nouvelles ressources propres suffisantes pour couvrir un montant correspondant aux dépenses prévues liées au remboursement»*.[6] La Commission s'est engagée à proposer, en 2021, de nouvelles ressources propres à mettre en place au plus tard le 1er janvier 2023[7].

2. CONTENU DE LA PROPOSITION DE MODIFICATION

La Commission propose d'introduire de nouvelles ressources propres afin de permettre à l'UE de disposer des ressources nécessaires pour couvrir, en particulier, les nouvelles dépenses budgétaires liées au remboursement des coûts du financement des emprunts contractés dans le cadre de NextGenerationEU et au Fonds social pour le climat[8].

La proposition modifiée précise que 25 % de la plupart des recettes générées par les quotas à mettre aux enchères dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission iront au budget de l'UE. Cela inclut les recettes provenant de l'actuel système d'échange de quotas d'émission pour les installations fixes et le secteur de l'aviation, pour lequel des quotas supplémentaires seraient mis aux enchères, ainsi que l'extension du système au transport maritime et l'introduction d'un système distinct d'échange de quotas d'émission pour les secteurs du transport routier et du bâtiment, conformément à la proposition de modification de la directive 2003/87/CE[9].

Les quotas mis aux enchères par la Banque européenne d'investissement pour le Fonds pour l'innovation et la dotation initiale du Fonds pour la modernisation sont exclus. Afin de demeurer neutre, le champ d'application des ressources propres intègre aussi les quotas qui sont en principe destinés à être mis aux enchères par les États membres et qui, sur la base du pouvoir discrétionnaire de ceux-ci, sont transférés gratuitement au secteur de l'électricité, utilisés pour la mise en conformité par les secteurs relevant de la répartition de l'effort ou mis aux enchères par la Banque européenne d'investissement au titre du Fonds pour la modernisation.

Pour atténuer les éventuelles conséquences sociales découlant de la mise en place du système d'échange de quotas d'émission pour les secteurs du bâtiment et du transport routier, la Commission a proposé de créer un Fonds social pour le climat. Ce Fonds bénéficiera aux ménages vulnérables, aux microentreprises vulnérables et aux usagers vulnérables des transports. Pendant toute sa durée, le Fonds sera financé par les ressources propres du budget

---

6 Annexe II, point F.

7 Programme de travail de la Commission pour 2021, COM(2020) 690 final.

8 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat, COM(2021) 568 final.

9 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757, COM(2021) 551 final.

de l'Union, notamment, à partir de 2026, par les recettes provenant de l'échange de quotas d'émission dans les secteurs du bâtiment et du transport routier. L'enveloppe financière totale du Fonds pour la période 2025-2032 s'élèvera à 72 200 000 000 EUR à prix courants, ce qui correspond en principe à environ 25 % des recettes escomptées du nouveau système d'échange de quotas d'émission pour les secteurs du bâtiment et du transport routier pour la période 2026-2032.

Un mécanisme temporaire d'ajustement solidaire est proposé afin d'atténuer les effets distributifs régressifs de la ressource propre fondée sur l'échange de quotas d'émission, en prévoyant une contribution maximale pour les États membres à revenu faible et à forte intensité de carbone et une contribution minimale pour les États membres à revenu généralement plus élevé et à faible intensité de carbone. Ce mécanisme évitera que certains États membres contribuent au budget de l'UE de manière disproportionnée par rapport à la taille de leur économie pendant la période de transition vers des économies et des sociétés plus durables et garantira une contribution équitable de tous.

La présente proposition établit qu'une partie des recettes provenant de la vente des certificats du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sera transférée au budget de l'UE en tant que ressource propre sous la forme d'une contribution nationale.

Enfin, la présente proposition prévoit que les États membres verseront au budget de l'UE une contribution nationale fondée sur la part des bénéfices résiduels des entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables qui sera réattribuée aux États membres dans le cas où ceux-ci sont des juridictions du marché final où les biens ou les services sont utilisés ou consommés conformément à l'accord sur une réforme du cadre fiscal international adopté au sein du Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices[10]. Bien que les travaux en vue de l'élaboration d'une convention multilatérale soient toujours en cours au niveau international, la Commission a annoncé qu'elle présenterait, en 2022, une proposition de directive du Conseil garantissant une mise en œuvre cohérente de la convention multilatérale sur une réattribution partielle des droits d'imposition.

3. CADRE JURIDIQUE

3.1. Décision relative aux ressources propres

Conformément à l'article 311, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a, après consultation du Parlement européen, la possibilité «d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante». Cette disposition permet explicitement de modifier la décision relative aux ressources propres afin d'ajouter de nouvelles ressources propres, comme convenu dans l'accord interinstitutionnel.

[10] Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, 8 octobre 2021.

Conformément à la procédure législative spéciale prévue à l'article 311, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil statue sur la décision révisée à l'unanimité et après consultation du Parlement européen. La décision entrera en vigueur dès qu'elle aura été approuvée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles.

3.2. Législation d'application

Parallèlement, le Conseil doit modifier les mesures d'application relatives au système des ressources propres afin de s'assurer qu'elles restent adaptées à leur finalité. De nouvelles dispositions de mise à disposition sont en outre nécessaires pour toutes les nouvelles ressources propres. La Commission déposera les propositions nécessaires au cours du premier semestre 2022.

2021/0430 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 311, troisième alinéa,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) NextGenerationEU, établi par le règlement (UE) 2020/2094 du Conseil[11], déploiera 750 000 000 000 EUR aux prix de 2018, levés sur les marchés financiers en tant qu'instrument temporaire de relance pour garantir une reprise durable et résiliente dans l'ensemble de l'Union et faciliter la mise en œuvre du soutien économique dans la situation exceptionnelle causée par la pandémie de COVID-19 et pour promouvoir la transition écologique et numérique.

(2) Le remboursement du principal des fonds à utiliser pour les dépenses au titre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance ainsi que des intérêts exigibles correspondants devra être financé par le budget général de l'Union, y compris par des recettes suffisantes provenant des nouvelles ressources propres mises en place après 2021. Dans le cadre de l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020[12], le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont reconnu l'importance du contexte de l'instrument de l'Union européenne pour la relance et ont déclaré que «les dépenses provenant du budget de l'Union qui ont trait au remboursement de l'instrument de l'Union européenne pour la relance ne devraient pas entraîner une réduction indue des dépenses liées aux programmes ou des instruments d'investissement dans le cadre du CFP». L'accord interinstitutionnel stipule également

[11] Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 23).

[12] Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433I du 22.12.2020, p. 28).

qu'«[i]l est également souhaitable d'atténuer les augmentations de la ressource propre fondée sur le RNB pour les États membres».

(3) Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, établi par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil[13], est un élément central de la politique climatique de l'Union. Compte tenu du lien étroit entre l'échange de quotas d'émission et les objectifs de la politique climatique de l'Union, il est approprié d'affecter une part des recettes concernées au budget de l'Union.

(4) La ressource propre fondée sur le système d'échange de quotas d'émission comprend une part des recettes générées par la mise aux enchères des quotas dans tous les secteurs relevant du champ d'application de la directive 2003/87/CE. Conformément à la directive 2003/87/CE et au règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil[14], les États membres peuvent décider de ne pas mettre aux enchères une partie de la quantité totale de quotas spécifiée dans la directive 2003/87/CE ou de la faire transférer et la mettre aux enchères au titre du Fonds pour la modernisation établi par cette directive. Ces quotas devraient également être utilisés pour calculer le montant de la ressource propre fondée sur l'échange de quotas d'émission. Il convient d'exclure les quotas destinés à la dotation initiale du Fonds pour la modernisation, ainsi que les quotas destinés au Fonds pour l'innovation.

(5) Afin d'éviter un effet excessivement régressif sur les contributions provenant de l'échange de quotas d'émission, il y a lieu de fixer une contribution maximale pour les États membres éligibles. Pour la période allant de 2023 à 2027, les États membres sont éligibles si leur revenu national brut par habitant, mesuré en standard de pouvoir d'achat et calculé sur la base des chiffres de l'Union pour 2020, est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Pour la période allant de 2028 à 2030, il conviendra d'utiliser le revenu national brut par habitant de 2025. Il convient d'établir la contribution maximale en comparant la part des États membres dans le montant total de la ressource propre fondée sur les échanges de quotas d'émission avec la part de ces États membres dans le revenu national brut de l'Union. Il y a lieu d'établir une contribution minimale pour tous les États membres si leur part dans le montant total de la ressource propre fondée sur le SEQE est inférieure à 75 % de leur part dans le revenu national brut de l'Union.

(6) Le règlement (UE) [XXX] du Parlement européen et du Conseil[15] établit un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin de compléter le système d'échange de quotas d'émission de l'Union et d'assurer l'efficacité de la politique climatique de l'Union. Compte tenu du lien étroit entre le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et la politique climatique de l'Union, il convient qu'une partie des recettes provenant de la vente des certificats soit transférée au budget de l'Union en tant que ressource propre.

---

13 Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

14 Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) nº 525/2013 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 26).

15 Règlement (UE) [XXX] du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (JO L [...], [...], p. [...]).

(7) En octobre 2021, il a été convenu au sein du Cadre inclusif Organisation de coopération et de développement économiques/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices d'attribuer aux juridictions de marché participantes 25 % des bénéfices résiduels des grandes entreprises multinationales dont la rentabilité est supérieure à 10 % («accord du Cadre inclusif OCDE/G20 concernant le Pilier Un»). La ressource propre devrait consister en l'application d'un taux d'appel uniforme à la part des bénéfices résiduels des entreprises multinationales qui est réattribuée aux États membres [conformément à la directive relative à la mise en œuvre de l'accord mondial sur la réattribution des droits d'imposition].

(8) Les dispositions concernant la contribution provenant de la mise aux enchères des quotas dans le cadre du système actuel d'échange de quotas d'émission devraient s'appliquer à compter du 1er janvier 2023. Dès que la directive 2003/87/CE aura été modifiée, les dispositions relatives à la contribution provenant de la mise aux enchères des quotas dans le cadre du système révisé d'échange de quotas d'émission devraient s'appliquer à compter du premier jour suivant le dernier jour du délai de transposition de cette modification. Les dispositions relatives à la contribution provenant du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières devraient s'appliquer à partir de la date d'application du règlement. [Les dispositions relatives à l'accord du Cadre inclusif OCDE/G20 concernant le Pilier Un devraient entrer en vigueur dès que la directive relative à la mise en œuvre de l'accord mondial sur la réattribution des droits d'imposition s'appliquera et que la convention multilatérale prendra effet],

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Modifications de la décision (UE, Euratom) 2020/2053

La décision (UE, Euratom) 2020/2053 est modifiée comme suit:

(1) L'article 2 est modifié comme suit:

(a) au paragraphe 1, le point e) suivant est ajouté:

«e) de l'application d'un taux uniforme de 25 %:

(1) aux recettes générées par la mise aux enchères de quotas par les États membres conformément aux articles 3 *quinquies*, 10 et 30 *quinquies* de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil[1];

(2) au montant calculé en multipliant la quantité annuelle des quotas pour lesquels l'État membre concerné applique l'un des éléments suivants:

(a) l'option d'allocation transitoire de quotas à titre gratuit visée à l'article 10 *quater* de la directive 2003/87/CE,

[1] Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

(b) la possibilité d'une annulation limitée telle que mentionnée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil[2],

(c) l'utilisation des quotas visée à l'article 10 *quinquies*, paragraphe 4, de la directive 2003/87/CE pour la mise aux enchères au titre du Fonds pour la modernisation visée à l'article 10 *quinquies*, paragraphe 3, de ladite directive,

par le prix moyen pondéré des quotas mis aux enchères sur la plate-forme d'enchères commune au cours de l'année pendant laquelle ces quotas auraient été mis aux enchères;»;

(b) au paragraphe 1, le point f) suivant est ajouté:

«f) de l'application d'un taux d'appel uniforme égal à 75 % des recettes provenant de la vente de certificats du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières établi par le règlement (UE) [XXX] du Parlement européen et du Conseil[3];»;

(c) au paragraphe 1, le point g) suivant est ajouté:

«g) de l'application d'un taux d'appel uniforme de 15 % à la part des bénéfices résiduels des entreprises multinationales qui est réattribuée aux États membres conformément à [la directive relative à la mise en œuvre de l'accord mondial sur la réattribution des droits d'imposition[4].];»;

(d) le paragraphe 2 *bis* suivant est inséré:

«2 *bis*. Par dérogation au paragraphe 1, point e), les dispositions suivantes s'appliquent jusqu'à l'exercice 2030:

(a) lorsque la part d'un État membre dans le montant total des recettes résultant de l'application du paragraphe 1, point e), est inférieure à 75 % de sa part dans le revenu national brut de l'Union, cet État membre met à disposition un montant égal à 75 % de cette part de revenu national brut, multiplié par le montant total des recettes résultant de l'application du paragraphe 1, point e);

(b) la part d'un État membre dans le montant total des recettes résultant de l'application du paragraphe 1, point e), n'est pas supérieure à 150 % de la part de cet État membre dans le revenu national brut de l'Union pour les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union, mesuré en standard de pouvoir d'achat et calculé sur la base des chiffres de 2020, pour la période allant de 2023 à 2027, et sur la base des chiffres de 2025, pour la période allant de 2028 à 2030.

---

2 Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) nº 525/2013 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 26).

3 Règlement (UE) [XXX] du Parlement européen et du Conseil relatif au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

4 [Directive (UE) XXX donnant effet à l'accord du Cadre inclusif OCDE/G20 concernant le Pilier Un].

On entend par “revenu national brut”, tel que mentionné aux points a) et b), le revenu national brut aux prix du marché visé à l’article 1er, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/516 du Parlement européen et du Conseil.[5]».

Article 2

Entrée en vigueur et application

Le secrétaire général du Conseil notifie la présente décision aux États membres.

Les États membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil l’accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l’approbation de la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le premier jour du premier mois suivant la réception de la dernière des notifications visées au deuxième alinéa.

L’article 1er, paragraphe 1, point a), s’applique à partir du 1er janvier 2023 pour les recettes au titre des articles 3 *quinquies* et 10 de la directive 2003/87/CE, et à partir du jour suivant le dernier jour du délai de transposition de la directive (UE) [XXX] du Parlement européen et du Conseil[6] modifiant la directive 2003/87/CE pour les recettes au titre de l’article 30 *quinquies* de la directive 2003/87/CE.

L’article 1er, paragraphe 1, point b), s’applique à compter de la date d’application du règlement (UE) [XXX] établissant un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières.

L’article 1er, paragraphe 1, point c), s’applique à partir du

premier jour de la date d’application de la [directive relative à la mise en œuvre de l’accord mondial sur la réattribution des droits d’imposition] ou du

jour de l’entrée en vigueur et de la prise d’effet de la convention multilatérale, la date la plus tardive étant retenue.

Article 3

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[5] Règlement (UE) 2019/516 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 relatif à l’harmonisation du revenu national brut aux prix du marché, et abrogeant la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil et le règlement (CE, Euratom) nº 1287/2003 du Conseil (règlement RNB) (JO L 91 du 29.3.2019, p. 19).

[6] Directive (UE) XXX/XXXX du Parlement européen et du Conseil du jj/mm/aaaa.