

Décisiondu Bundesrat

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone**COM(2015) 337 final**

Lors de sa 938^e session, le 6 novembre 2015, le Bundesrat a pris les positions suivantes, conformément aux articles 3 et 5 de l'EUZBLG (loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne) :

1. Le Bundesrat se félicite que, bien avant que ne commence la quatrième période du système d'échanges de quotas d'émission de l'UE (années 2021 à 2030), la Commission ait soumis une proposition portant sur l'actualisation de la directive 2003/87/CE. Cela permettra de clarifier rapidement le cadre réglementaire s'appliquant aux installations incluses dans le système européen d'échanges de quotas d'émission.

Il salue également la proposition ; celle-ci pose des jalons importants pour la poursuite de la réforme du système européen d'échanges de quotas d'émission au cours de la quatrième période à partir de 2021 – en vue de créer des conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs communautaires à l'horizon 2030 en matière de climat et d'énergie.

Le Bundesrat se réjouit de surcroît que la proposition entende réaliser à un stade précoce les objectifs fixés par l'UE en matière de réduction des émissions des gaz à effet de serre à l'horizon 2030.

Il salue en outre dans son principe l'objectif de la Commission qui consiste, en révisant la directive 2003/87/CE, à refaire du système européen d'échange de quotas d'émission un instrument efficace de protection du climat.

2. Le Bundesrat approuve également les objectifs ambitieux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030.

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'UE constitue l'élément central de la politique climatique européenne. Le Bundesrat apporte son soutien au SEQE en sa qualité de système fondé sur le marché visant à créer des incitations à long terme et à réduire les émissions avec un bon rapport coût-efficacité.

3. Le fonctionnement du SEQE dépend en grande partie de la fiabilité du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit ce système. C'est pourquoi le Bundesrat demande au gouvernement fédéral de se mobiliser lors des futures négociations pour que soient notamment définis à un stade précoce des règles transparentes et claires tout comme des signaux sans ambiguïté en matière de prix en vue d'une protection climatique avec un bon rapport coût-efficacité, afin de créer un cadre équitable et des capacités de planification à long terme en faveur d'investissements dans des énergies respectueuses du climat et des technologies efficaces.
4. Il constate que le système européen d'échange de quotas d'émission constitue l'instrument le plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en Europe. Les mesures prises par la Commission pour renforcer l'effet des allocations du système européen d'échange de quotas d'émission doivent donc être accueillies favorablement quant à leur principe.
5. Le Bundesrat est d'avis que, sans accord international sur la protection climatique, les entreprises européennes risquent de subir unilatéralement une charge excessive, ce qui aurait un impact négatif sur leur compétitivité internationale. Le Bundesrat a déjà souligné à plusieurs reprises – la dernière fois dans son avis du 8 mai 2015 (imprimé du Bundesrat 72/15 (décision), point 6) – qu'il fallait éviter toute délocalisation de production dans des pays qui ne font pas partie de l'UE et dans lesquels les objectifs en matière de protection climatique sont moins ambitieux. La délocalisation d'industries à forte intensité énergétique n'entraîne que des suppressions d'emplois dans l'UE, sans contribuer à la protection climatique. Lors des futures concertations sur la proposition, il faudra donc également prendre en compte les résultats de la conférence de Paris sur le climat (COP21).

6. Lors de l'élaboration de la révision du SEQE, il faudra veiller à tenir dûment compte de la compétitivité internationale et du risque considérable à cet égard d'une fuite de carbone de la part des industries à forte intensité énergétique et dépendantes du commerce extérieur. Voilà le seul moyen de préserver durablement les chaînes de création de valeur industrielles qui caractérisent l'Allemagne et dont dépendent des millions d'emplois.

Le Bundesrat salue la poursuite des allègements dont bénéficient les entreprises présentant un risque de fuite de carbone et qui, au niveau international, sont confrontées à la concurrence d'entreprises qui n'ont pas à se soumettre à des contraintes climatiques comparables.

En effet, le déplacement d'investissements ou encore la délocalisation d'entreprises vers des pays non européens nuisent également au secteur privé et aux consommateurs, en Allemagne et au sein de l'UE.

7. Le Bundesrat salue les instruments que sont le « backloading » (allocations reportées) et la « réserve de stabilité du marché », tout en rappelant la nécessité de créer, avec l'actuelle révision à partir de la quatrième période d'échange, un système durablement robuste qui permette d'éviter d'intervenir à court terme sur le SEQE.
8. Outre la possibilité de planifier, il est capital de pouvoir appréhender la protection climatique d'un point de vue mondial. L'objectif de réduction à 450 ppm de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère afin de respecter le seuil des deux degrés ne pourra être atteint que par une approche coordonnée, contraignante et mondiale. De ce point de vue, la conférence mondiale sur le climat qui se tiendra à Paris fin 2015 a un rôle décisif à jouer. Le Bundesrat salue le rôle actif et responsable qu'assument dans ce contexte le gouvernement fédéral et l'UE. Il serait bon que les conclusions de cette conférence soient intégrées dans le processus législatif européen.
9. Il salue donc les activités engagées en amont de la conférence de Paris sur le climat afin d'inciter un maximum d'États à s'engager sur des objectifs contraignants en matière de réduction de leurs émissions.
10. L'objectif général devrait être d'inciter également les pays hors de l'UE à réduire leurs émissions afin de créer, dans le même temps, des marchés mondiaux pour des technologies efficaces.

11. Le Bundesrat adhère aux conclusions du Conseil européen en date du 24 octobre 2014 (EUCO 169/14) et invite le gouvernement fédéral à se mobiliser lors des négociations pour que les principes qui y sont adoptés se retrouvent également dans l'acte législatif. Ceci concerne en particulier les points suivants :

- Il faut prévenir le risque de fuite de carbone liée à la politique climatique, tant que des efforts comparables ne sont pas faits dans d'autres puissances économiques ;
- Un niveau de soutien approprié doit être fourni aux secteurs exposés à un risque de perte de compétitivité internationale ;
- Les valeurs de référence doivent être mises à jour pour tenir compte des progrès technologiques ;
- Afin de préserver la compétitivité internationale, les installations les plus efficaces dans ces secteurs ne devraient pas être exposées à des coûts du carbone excessifs.

12. Comme précisé dans les conclusions EUCO 169/14, les référentiels applicables aux allocations de quotas à titre gratuit doivent être axés sur les progrès technologiques. Le Bundesrat salue cette approche. Sachant que la prise en compte des progrès technologiques va de pair avec la prise en compte des plafonds techniques, le Bundesrat souhaite que des plafonds techniques, thermodynamiques et physiques soient également pris en considération et intégrés dans le texte juridique. À cette fin, il serait envisageable que les documents BREF (documents de référence sur les meilleures techniques disponibles) servent de référence. Les référentiels techniquement impossibles à respecter doivent être totalement exclus. Dans ce contexte, il faudra définir les limites de bilan des référentiels pour tous les processus techniques nécessaires et dispositifs annexes du processus global.

Le système des référentiels réalisables pour l'allocation de quotas à titre gratuit se trouve contredit par le durcissement forfaitaire du référentiel à raison de 1,0 % par an. Pour déterminer des référentiels réalistes, il conviendrait plutôt de recourir au « test de réalité » envisagé.

Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral d'œuvrer pour que les formules employées à l'article 1, paragraphe 5, lettre b, soient ajustées de telle sorte que les installations qui, en vertu des référentiels établis, continuent de

figurer durant la quatrième période d'échange parmi les 10 % des meilleures installations en Europe ne fassent pas l'objet d'autres réductions forfaitaires de l'allocation de quotas à titre gratuit. Une réduction forfaitaire ne serait pas en adéquation avec les limites de ce qui est techniquement faisable et désavantagerait les installations à haute efficacité. Ceci vaut en particulier pour les émissions de procédé qui, en raison de la stœchiométrie sur laquelle se base le processus, ne peuvent pas être réduites.

13. Afin de venir à bout de la discrimination actuelle de processus et technologies clés dotés d'une caractéristique unique et afin de permettre un traitement adéquat des entreprises concernées, le Bundesrat estime toutefois qu'il est urgent de définir des référentiels ex ante sectoriels pour l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit dans le cadre de l'échange de quotas d'émission de l'UE. D'après la disposition actuelle stipulée à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE, il est possible d'établir un référentiel ex ante uniquement lorsque l'on dispose d'une base de données suffisante pour déterminer les 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou sous-secteur. Cette disposition va à l'encontre d'un traitement correct des entreprises dont les installations en Europe occupent le secteur concerné dans seulement un cas ou quelques très rares cas. Il en va de même pour les entreprises dont les processus de production occasionnent des déchets solides, liquides ou gazeux et/ou des résidus nécessaires qui doivent être affectés au processus à titre de combustibles en raison d'obligations réglementaires. Sur ce point également, il n'y a pas, à ce jour, de traitement adéquat des entreprises concernées.
14. Pour cette raison, le Bundesrat prie le gouvernement fédéral d'intervenir au niveau européen afin que l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE soit adapté en conséquence. Il demande notamment au gouvernement fédéral d'œuvrer pour que
 - même dans les cas dans lesquels il existe moins de dix installations dans un secteur ou sous-secteur relevant du champ d'application de la directive 2003/87/CE, la performance moyenne desdites installations, adaptée à l'aide d'un facteur d'efficacité si besoin est, serve de point de départ à l'établissement des principes sous-tendant les référentiels ex ante ;
 - lors de l'établissement des référentiels ex ante à l'échelle de l'UE, il soit tenu compte des obligations existantes imposées par la législation sur les déchets pour valoriser l'énergie des déchets solides, liquides ou gazeux

et/ou des résidus nécessaires occasionnées.

15. Avec la hausse des prix des quotas, l'atténuation et la compensation des effets sur les prix de l'électricité vont gagner en importance pour maintenir la compétitivité internationale des processus de production à forte consommation d'électricité. Les grandes orientations de la Commission en matière d'aides limitent d'ores et déjà sensiblement, à l'heure actuelle, le montant des compensations. Une coupe supplémentaire priverait de toute efficacité une compensation déjà incomplète en matière de protection contre les fuites de carbone. D'après le Bundesrat, il ne devra donc en aucun cas y avoir de détérioration de la compensation des prix de l'électricité par rapport aux périodes qui se sont écoulées jusqu'à présent. Il doit être possible de compenser les coûts indirects globaux. Il conviendra donc de modifier en conséquence l'article concerné, à savoir l'article 10 bis, alinéa 6, sous-alinéa 1 de la directive.

16. Le Bundesrat soutient la démarche visant à atteindre au moindre coût une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette démarche devrait reposer sur les différents coûts d'évitement des émissions de CO₂ dans les différents secteurs.

À cet égard, il faudra aussi prendre particulièrement en compte les coûts d'évitement des émissions de procédé ne résultant pas d'un processus de combustion. Ces émissions résultent de l'utilisation matérielle d'une matière première énergétique. Des dispositions spécifiques devraient être prévues pour ces émissions. Dans ce contexte, le Bundesrat plaide pour une politique européenne cohérente et par là même pour un alignement sur la directive relative à l'efficacité énergétique (directive 2012/27/UE). Dans cette directive, les formes d'utilisation non énergétiques ne sont pas incluses dans l'objectif à atteindre, la consommation d'énergie primaire.

17. Pour maintenir la compétitivité internationale des industries à haute intensité énergétique tout en tenant compte du risque substantiel de fuite de carbone, il est impératif de disposer de référentiels réalistes et réalisables sur la base des installations les plus efficaces. Les référentiels doivent faire entièrement apparaître – comme le prévoit d'ores et déjà la directive sur l'échange d'émissions, néanmoins sans mise en œuvre, jusqu'à présent, de la part de la Commission – les émissions de la production d'électricité à partir de gaz résiduels.

18. En vue d'une planification fiable dans les meilleurs délais, le Bundesrat invite le gouvernement fédéral à intervenir auprès de la Commission afin qu'elle présente dès 2017 au plus tard la liste révisée des fuites de carbone.

La nouvelle méthodologie d'élaboration de la liste des fuites de carbone devra faire en sorte qu'absolument tous les secteurs et sous-secteurs présentant un risque de fuites de carbone soient saisis. Le gouvernement fédéral est prié de veiller à ce que cela soit le cas, par exemple par le biais du contrôle et de la prise en compte adéquate non seulement d'exceptions pour les catégories d'activité et produits semi-finis hétérogènes mais aussi du seuil de 0,18 pour l'évaluation qualitative.

19. À côté de cela, le Bundesrat invite le gouvernement fédéral à veiller à ce que les dispositions visant à éviter la fuite directe ou indirecte de carbone intègrent également la fabrication de produits semi-finis qui émanent de l'industrie à forte intensité d'énergie et qui font partie intégrante du système de création de valeur d'une activité menacée de fuite de carbone.

20. Au risque de fuite de carbone vient s'ajouter la menace de fuite des investissements. La délocalisation à proprement parler des installations de production (fuite de carbone) constitue fréquemment l'étape ultime, mais l'absence d'investissements en est souvent un signe précurseur sans équivoque. À l'heure actuelle, il existe un manque d'investissements manifeste au sein de l'UE. Ce point devrait donc être plus présent dans la réflexion et dans la législation. Dans le même temps, la mise au point de critères spécifiques permettant de saisir ces effets économiques s'impose. Le gouvernement fédéral devrait inviter la Commission à élaborer de tels critères et à élargir l'approche de la directive dans ce sens.

21. Le Bundesrat prend acte de la poursuite des mécanismes pour la solidarité et la croissance dans certains États membres au produit intérieur brut inférieur à la moyenne, et de l'introduction du nouveau fonds de modernisation. À cet égard, il porte un regard critique sur la nouvelle prorogation de la possibilité d'allouer également au secteur des centrales électriques dans certains États membres des quotas à titre gratuit. Cette option ne devra pas déboucher sur un avantage compétitif intra-européen des centrales électriques à forte intensité d'émissions dans les États membres bénéficiaires. Cela ne va ni dans le sens d'un marché

intérieur de l'énergie intégré, ni dans le sens du climat. Il faudrait donc ajouter une clause de révision à l'article 10 quater. De plus, les conséquences devraient être surveillées et il conviendrait tout particulièrement d'analyser les retombées pour les échanges transfrontaliers d'électricité.

22. En outre, un engagement clair et juridiquement contraignant se révèle nécessaire pour une réduction à long terme de ces dérogations et pour leur expiration. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter une approche qui dépasse les périodes et qui n'autorise pas de prolongation supplémentaire de l'allocation à titre gratuit pour le secteur de l'énergie dans certains États membres comme dans le passage de la troisième à la quatrième période sur la base de la proposition présentée par la Commission.
23. Le Bundesrat soutient l'élargissement du fonds d'innovation NER 300 destiné à devenir NER 450. À cet égard, il salue à la fois l'augmentation de l'enveloppe budgétaire et l'extension du domaine d'application, qui comprendra les processus industriels innovants. Lors de sa conception concrète, il faudra veiller à ce que tous les États membres aient un accès à ce fonds d'innovation et qu'il y ait, de ce fait, une délimitation claire entre le fonds d'innovation et le fonds de modernisation. C'est uniquement grâce aux innovations techniques qu'il sera possible à moyen terme de réaliser l'objectif d'une production à faible émission de carbone qui soit compétitive.

Le Bundesrat considère que dans son principe, l'introduction du fonds d'innovation est un instrument utile. Il recommande que les moyens mis à disposition puissent uniquement être utilisés pour les projets correspondant aux objectifs à long terme de l'UE dans la protection du climat et de l'environnement.

24. Le Bundesrat se prononce en faveur de la flexibilisation de l'allocation suggérée par la Commission concernant la prise en compte de la croissance des installations existantes, et en faveur de nouvelles installations. Le SEQE ne doit pas être un frein à l'innovation et à la croissance. Ceci devrait également valoir pour les légères progressions de la production industrielle pendant les phases de croissance. Il salue donc le renforcement du NER et le couplage à la réserve de stabilité du marché.

Le Bundesrat salue aussi l'intention de dynamiser davantage l'allocation. Le principe de l'« allocation dynamique » devrait toutefois être utilisé avec plus de

clarté.

25. Le Bundesrat reconnaît les efforts déployés par la Commission pour trouver un moyen, dans sa proposition, d'adapter les allocations à des niveaux de production changeants. L'articulation autour de deux phases d'allocation constitue une première étape décisive dans ce sens. Le Bundesrat estime toutefois que l'allocation devrait être axée sur le niveau de production actuel. Cela faciliterait la croissance industrielle et permettrait d'éviter toute discussion relative aux ajustements à la suite d'évolutions imprévues. De plus, un tel système serait mieux adapté à une internationalisation de l'échange de droits d'émission.
26. Le Bundesrat fait remarquer que l'une des causes de l'excédent de quotas qui est actuellement enregistré, et qui a conduit de facto à une défaillance du marché, réside dans la grande quantité de certificats « MDP » proposés.
27. Le Bundesrat plaide pour une approche européenne intégrée de l'énergie et du climat. Dans ce contexte, il y a également lieu de tenir compte des évolutions sur les marchés de l'énergie. Le Bundesrat souligne la nécessité d'options de flexibilité supplémentaires sur le marché européen de l'électricité. À cet égard, la gestion de la charge joue elle aussi un rôle clé. Le Bundesrat souligne qu'une conduite dans le domaine des rendements de charges partielles entraîne une dégradation du rendement et par là même une augmentation des émissions spécifiques.
28. Dans un souci de planification et de sécurité des investissements, le Bundesrat continue de plaider pour que toutes les dispositions essentielles soient consignées le plus tôt possible directement dans la directive. Les éléments centraux tels que les ajustements des référentiels ne devraient être ni réglés ni ajustés ultérieurement par le biais d'actes délégués. Sans quoi le Bundesrat estime qu'il y aurait un risque de transfert des compétences et d'un contrôle démocratique insuffisant.