

17.12.21

Décision

du Bundesrat

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - « Ajustement à l'objectif 55 » - atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique

COM(2021) 550 final; doc. du Conseil 10849/21

Lors de sa 1014^e session, le 17 décembre 2021, le Bundesrat a pris la position suivante, conformément aux articles 3 et 5 de la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires de l'Union européenne :

Généralités

1. Considérant la crise climatique qui devient de plus en plus évidente dans le monde entier, le Bundesrat se félicite de la présentation du paquet législatif exhaustif « ajustement à l'objectif 55 », qui contient d'importants jalons, objectifs et nouvelles options de soutien financier pour une réorganisation de l'économie, de l'État et de la société favorable au climat. Sa mise en œuvre rigoureuse permettra à l'Europe de s'engager sur la voie de la neutralité climatique.

Il se réjouit des objectifs de politique climatique que contiennent les propositions soumises par la Commission, visant à réaliser, d'ici à 2030 et au-delà, une transition équitable, compétitive et écologique. Le Bundesrat y voit un pas important vers la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe et de la loi européenne sur le climat.

Le Bundesrat estime que le paquet « ajustement à l'objectif 55 » de la Commission contient des mesures dans les domaines du climat, de l'énergie, de l'utilisation des terres, de la fiscalité et des transports aptes à atteindre les objectifs du pacte vert européen.

Il applaudit le fait que la Commission ait présenté avec ce paquet législatif des éléments importants pour la réalisation des objectifs de l'UE en matière de politique climatique. Il constate que la Commission propose, afin de réaliser ces objectifs, tant la tarification des gaz à effet de serre que des valeurs cibles pour les États membres et des exigences réglementaires pour de nombreux secteurs de l'économie.

2. Le Bundesrat prend note de la communication de la Commission et déclare son soutien aux objectifs climatiques ambitieux de l'accord de Paris sur le climat. Le paquet « ajustement à l'objectif 55 » siffle le coup d'envoi d'une réforme en profondeur vers une UE neutre pour le climat d'ici 2050 et sert de référence pour la suite de la conférence des Nations unies sur le climat à Glasgow en novembre 2021.
3. Ce processus représentera un défi énorme pour l'économie et la société. Le Bundesrat estime qu'il est essentiel de veiller à ce que le paquet « ajustement à l'objectif 55 » soit réparti de façon adéquate entre les pays et les régions, entre tous les secteurs de l'économie et de la vie, et que ses effets sur la société ainsi que ses conséquences pour la future compétitivité industrielle et technologique de l'Europe soient pris en compte. Au fur et à mesure, il faudra bien imbriquer les législations et mesures nationales avec l'échelon européen, et veiller à ce que la politique climatique soit représentée dans un esprit de cohésion au niveau international, dans l'intérêt d'une efficacité et d'une compétitivité mondiales.
4. Le Bundesrat souligne que les efforts financiers conséquents et les réformes structurelles nécessaires pour une réorientation réussie vers la neutralité climatique doivent être mis en œuvre sans tarder et avec conviction, afin de prévenir des coûts et des crises encore bien plus importants à l'avenir.
5. Il reconnaît que ce paquet se veut exhaustif et représente un concept global ouvrant la voie vers l'objectif climatique pour 2030 grâce à l'interaction entre la réglementation, les objectifs fixés et la tarification combinés avec des mesures de soutien. Ceci inclut le fait qu'un affaiblissement des mesures d'un côté, si les faits l'exigent, devra être compensé par un renforcement ailleurs, afin de ne pas mettre en danger la finalité globale. Dans l'intérêt de la durabilité, il faudra un cadre politique intelligent qui permette d'atteindre efficacement tant les objectifs écologiques et climatiques que ceux d'ordre économique, tels que le renforcement

de l'UE en tant que site industriel favorable au climat, sans oublier les objectifs sociaux. Il sera donc essentiel de réaliser des mesures neutres du point de vue de la concurrence, conformes aux règles de l'OMC et socialement équilibrées, afin de sauvegarder le fondement de notre prospérité économique, de la paix sociale et de la sécurité en Europe. C'est pourquoi le Bundesrat est fondamentalement favorable à l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières efficace et qui ne renforce pas davantage les tendances actuelles aux fuites de carbone, et il approuve aussi la mise en place d'un Fonds social pour le climat.

6. Afin que ces mesures soient bien accueillies, tant par les États membres au cours des négociations que par les citoyennes et les citoyens, il est essentiel que leur mise en œuvre soit socialement acceptable. C'est pourquoi le Bundesrat accorde une grande importance à la réalisation du Fonds social pour le climat proposé par la Commission. Le Bundesrat estime que les parts de cofinancement national, notamment pour les transferts sociaux, devraient être à la charge de l'État fédéral.
7. Il se prononce en faveur d'une définition large du concept d'efficacité énergétique, qui englobe une utilisation efficace des matériaux et matières premières permettant de transmettre et de stocker l'énergie. Ceci concerne surtout le recyclage des réservoirs d'énergie obsolètes, afin de réintroduire les métaux et terres rares qu'ils contiennent dans le circuit de valorisation.
8. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de s'engager auprès de la Commission afin que les ressources énergétiques nocives pour le climat, provenant de sources fossiles, ne soient plus utilisées et remplacées par des alternatives neutres pour le climat. Il serait souhaitable que l'accent soit mis, dans ce contexte, sur la sécurité d'approvisionnement, l'abordabilité, la compétitivité et l'emploi.
9. Il prie également le gouvernement fédéral de prêter une attention particulière, lors de la mise en œuvre du pacte vert européen, aux incitations à l'investissement et aux bases réglementaires qui permettent la production et l'utilisation d'énergies renouvelables, combustibles et carburants synthétiques ne nuisant pas au climat et d'autres produits à base d'hydrocarbures respectueux du climat, sous leurs diverses formes. L'hydrogène et ses produits dérivés, tels que les hydrocarbures synthétiques sous forme gazeuse ou liquide (appelés produits « power-to-x », par exemple « power-to-gas » ou « power-to-liquids ») utilisés en tant que vecteurs

d'énergie et matières premières pourront, moyennant une réglementation adéquate et une reconnaissance en tant que produits neutres pour le climat, être utilisés dans divers secteurs tels que l'industrie, les transports et le bâtiment.

10. Le Bundesrat partage la volonté de profiter de la création d'une économie de l'hydrogène vert pour dynamiser l'urgent développement de la production d'énergies renouvelables au niveau de l'UE. Lors de la rédaction des réglementations concrètes pour une économie de l'hydrogène autonome, il faudra trouver un compromis équilibré entre une utilisation durable de l'hydrogène et la mise sur le marché. Pour s'engager de façon fiable sur le chemin de la transition vers la neutralité climatique en tant que base pour les modèles économiques de décarbonation, il faut donc une modélisation cohérente, divisée en plusieurs phases, avec des incitations claires et limitées dans le temps pour chaque phase.

Remarques sur les généralités

11. Le Bundesrat prend position de façon détaillée sur les mesures individuelles dans le cadre de chaque acte juridique. Cela dit, il retient ce qui suit dans la partie « généralités » :
12. Le Bundesrat estime que l'élargissement du régime d'échange de droits d'émission en tant qu'instrument de régulation du marché aux secteurs des transports et du bâtiment est une bonne nouvelle.
13. Les efforts accrus visant à améliorer l'efficacité énergétique sont également l'un des piliers essentiels permettant d'atteindre les objectifs de politique climatique et énergétique. Chaque unité d'énergie qui n'est ni produite, ni consommée, soulage les entreprises et les ménages, et constitue donc la base permettant de poursuivre la transformation. C'est pourquoi le Bundesrat salue les propositions visant à libérer des potentiels en matière d'efficacité énergétique, en particulier dans le domaine du chauffage et du froid.
14. Le Bundesrat soutient l'objectif d'éviter les « fuites de carbone » grâce au mécanisme d'ajustement aux frontières. Il exige cependant que ce mécanisme soit mis en place dans le respect des règles de l'OMC et en réduisant les démarches bureaucratiques, afin d'éviter les litiges commerciaux. L'élaboration d'une solution

internationale est prioritaire, en particulier un accord avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE. Ceci rendrait inutile un mécanisme d'ajustement aux frontières.

15. Il remarque cependant qu'il faut éviter de surcharger les parties concernées lors des ajustements de la fiscalité énergétique.
16. Le Bundesrat souligne l'importance d'habitats riches en biodiversité et intacts, notamment pour l'adaptation aux conséquences inévitables de la crise climatique. Dans ce contexte, il se réjouit de la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) et de la présentation de la stratégie de l'UE pour les forêts. L'intention de ne pas dégrader, d'ici 2025, la fonction de puits de carbone que remplissent les écosystèmes intacts, et d'améliorer notablement cette fonction d'ici 2030, est essentielle pour permettre d'atteindre les objectifs climatiques.
17. Une adaptation des forêts, une gestion forestière durable et autonome et une exploitation à long terme, intelligente et efficiente des produits de la filière bois sont décisifs pour que le bois continue à stocker le carbone et pour éviter les émissions de gaz à effet de serre.

Le Bundesrat souligne à nouveau l'impact particulier du changement climatique sur les forêts, l'agriculture, les propriétaires de forêts et les agricultrices et agriculteurs, qui a des conséquences importantes pour la politique, l'économie et la société. Il est donc impératif d'agir à temps et avec détermination pour une protection efficace du climat.

18. Il soutient expressément la production et la commercialisation régionale sur le territoire de l'UE de produits agricoles d'excellente qualité et sûrs, car ces produits apportent aussi une contribution essentielle à la protection du climat, leur empreinte carbone étant en général moindre que celle des produits importés. C'est pourquoi il faut faire en sorte que les sites très productifs puissent continuer à tirer parti de leur potentiel. Cette production régionale dans le respect de normes écologiques, climatiques et sociopolitiques exigeantes ne doit pas être délocalisée à l'étranger. Ce serait inopportun du point de vue de la préservation de territoires ruraux vivants, de la sécurité alimentaire et de la sécurité d'approvisionnement.

L'interconnexion mondiale des flux de marchandises, notamment au niveau de la logistique et de l'approvisionnement en moyens de production, met en évidence les dépendances auxquelles est soumis le secteur UTCATF, et qu'il s'agit de considérer d'un point de vue transsectoriel.

19. Le Bundesrat considère qu'il faut en savoir davantage sur les conséquences de la stratégie. En raison de l'importance de cette question pour l'UE entière, le Bundesrat exige de faire réaliser de toute urgence des estimations détaillées des conséquences de la stratégie pour le secteur agricole ainsi que des études de cas examinant les répercussions sur des exploitations agricoles représentatives, et de les combiner avec des modélisations.
20. Le Bundesrat salue les mesures que propose la Commission pour réduire les émissions de CO² dans le secteur des transports. Pour espérer atteindre les objectifs d'émissions dans ce domaine, il faut cependant développer l'infrastructure de recharge sur tout le territoire et augmenter la part d'électricité provenant de sources renouvelables.
21. Il réaffirme que ces actes législatifs contiennent des directives et des instruments efficaces pour tous les modes de transport et que ces instruments sont en mesure de contribuer de façon décisive à la protection du climat et à un changement de cap dans le domaine des types de propulsion et de transports. Pour une mobilité au sein de l'UE qui n'affecte pas le climat, il faut absolument réaliser la transition vers des types de propulsion alternatifs et vers des carburants renouvelables, respectueux du climat. C'est pourquoi le Bundesrat soutient – outre l'abaissement progressif des valeurs limite des flottes de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers et un cadre clair pour accompagner la mise en place d'une infrastructure européenne pour les carburants alternatifs et pour une infrastructure de chargement et de ravitaillement interopérable et d'usage aisé – également les nouveaux instruments ReFuelEU Aviation et FuelEU Maritime qui concernent l'emploi de carburants durables pour les modes de transport difficiles à décarboner.
22. Il est vrai que le Bundesrat salue les projets ambitieux que soumet la Commission en matière de décarbonation du transport routier par une généralisation des systèmes de propulsion alternatifs et le développement de l'infrastructure nécessaire à cet effet. Il souligne cependant que, pour atteindre les objectifs d'économies

dans le domaine du transport, il faudra impérativement transférer des capacités de transport de la route vers le rail. Le Bundesrat attend donc de la Commission qu'elle soumette rapidement des projets tout aussi ambitieux pour le développement et la numérisation de l'infrastructure ferroviaire.

23. Le Bundesrat considère que la Commission doit financer l'équipement des véhicules ferroviaires pour le fret avec le système européen de protection et de contrôle automatique des trains (*European Train Control System*, ETCS) et l'embrayage automatique numérique, afin d'assurer la compétitivité du transport ferroviaire au sein de l'UE par une interopérabilité complète sur les réseaux européens d'infrastructure ferroviaire, tout en éliminant les obstacles techniques.
24. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de s'employer auprès de la Commission en faveur d'une amélioration de la connectivité intereuropéenne en poursuivant l'harmonisation des normes techniques, la mise en place d'un réseau européen à grande vitesse et le renforcement de la coopération interétatique vers un « Espace ferroviaire unique européen ».
25. Il prie également le gouvernement fédéral d'œuvrer pour une réalisation rapide et sans discontinuité des directives en faveur de la décarbonation des transports dans tous les États membres par des programmes de soutien s'appliquant à l'ensemble du territoire européen.
26. Le Bundesrat considère que la décarbonation du transport maritime représente un élément important du pacte vert européen. Les régions côtières peuvent apporter une contribution notable à cet effet, par exemple en mettant à disposition un approvisionnement énergétique alternatif durant les temps de planche des navires dans les ports. Le Bundesrat souligne qu'il faut une réglementation ambitieuse et cohérente au niveau de l'UE afin que les États membres ainsi que leurs unités régionales et locales puissent planifier et réaliser avec succès les mesures de protection du climat nécessaires. Il faudra en particulier s'assurer que les différentes propositions législatives soient comparées pour éviter qu'elles ne s'affectent mutuellement, et les harmoniser. Ainsi, une obligation d'extension du réseau électrique terrestre dans les ports dans la directive proposée sur le déploiement de l'infrastructure pour les carburants alternatifs doit impérativement être accompagnée d'une obligation d'utilisation de l'électricité terrestre dans la directive proposée sur l'emploi des carburants renouvelables et alternatifs dans le transport

maritime. Il faudra examiner en parallèle dans quelle mesure le financement des mesures requiert l'inclusion dans la directive proposée d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sein de l'Union. L'imbrication des contenus des différentes propositions législatives requiert une coordination étroite de leurs contenus.

Aspects concernant la compétitivité

27. Le Bundesrat salue le fait que la Commission ait aussi choisi, avec ce paquet de mesures, une approche fondée sur le marché et favorable aux investissements. Afin d'atteindre les objectifs climatiques, il faut rester ouvert aux technologies, y compris aux technologies de transition. Les solutions émanant du marché produisent les idées les plus efficaces, tant du point de vue des coûts que du climat.

Il souligne la dimension mondiale de la protection du climat et le rôle de la compétitivité. Il s'agit de promouvoir la protection du climat à l'échelle planétaire tout en préservant la compétitivité de l'Europe en tant que site d'implantation d'entreprises.

Le Bundesrat estime qu'il est important de créer rapidement un cadre réglementaire cohérent, neutre au niveau technologique et compatible avec l'économie de marché. L'économie, mais aussi les citoyennes et les citoyens, ont rapidement besoin de fiabilité afin de pouvoir planifier l'avenir.

28. Il reconnaît les efforts qu'entreprend la Commission pour concilier, par les mesures qu'elle propose, la réduction des émissions de gaz à effet de serre avec la sauvegarde de la compétitivité internationale de l'industrie européenne. La suite du processus législatif doit être placée sous le signe d'une compensation adéquate qui prenne en compte les effets socioéconomiques, en se focalisant davantage sur le soutien à l'industrie européenne. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de s'assurer que les ménages vulnérables soient protégés des factures énergétiques dépassant leur budget et que les entreprises énergivores soient soutenues durant leur processus de transformation, afin de rester compétitives à l'échelle internationale.

29. Le Bundesrat estime nécessaire de soutenir les secteurs économiques et sociaux particulièrement touchés par les hausses de prix en proposant des mesures de compensation adéquates.

30. Il craint en particulier que le système proposé pour l'ajustement carbone aux frontières, la révision de la directive relative à l'efficacité énergétique et l'amplification de la publication d'informations en matière de durabilité ne supposent une charge bureaucratique considérable pour de nombreuses entreprises en Europe.
31. Le Bundesrat attire l'attention sur le fardeau considérable que constitue la forte augmentation des obligations réglementaires pour les entreprises, en particulier pour les PME. Ces dernières souffrent davantage de l'augmentation des obligations de déclaration et de documentation, car elles disposent en général de capacités administratives plus restreintes.
32. Le Bundesrat salue également l'amplification du fonds pour l'innovation et du fonds pour la modernisation grâce aux revenus supplémentaires issus de l'échange de quotas d'émission. Il souligne cependant que cela ne saurait suffire. D'autres mesures de soutien seront également nécessaires, telles que des allègements par des règles sur les aides d'État visant à promouvoir les innovations dans le domaine de la protection du climat et les travaux de modernisation. Ce type de mesures de soutien se doit d'être dégressif et lié aux progrès (qui seront à vérifier) de chaque entreprise dans sa démarche de transformation.
33. Le Bundesrat se réjouit également du fait que la Commission mise sur des instruments fondés sur le marché, comme le système d'échanges de quotas, qui ont prouvé leur capacité à atteindre des objectifs de politique climatique à faible coût pour l'économie. Il attire l'attention sur le fait que le système européen d'échange de quotas, contrairement à de nombreux autres instruments et objectifs de politique climatique, a toujours, par sa nature même, permis de réaliser la réduction d'émissions de gaz à effet de serre prévue.
34. Il estime que les mécanismes tarifaires tels que l'échange de quotas permettent d'atteindre les objectifs de politique climatique d'une manière économiquement efficiente. Les entreprises réagissent directement aux signaux tarifaires, tandis que les obligations de déclaration et de documentation ne contribuent en elles-mêmes que très peu à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elles mobilisent en revanche des ressources qui manquent ensuite aux entreprises pour innover et investir.

35. Il attire l'attention sur le fait que les aides pensées pour compenser l'augmentation des contraintes risquent cependant de s'accompagner d'efforts bureaucratiques considérables, en raison du caractère souvent complexe des procédures qu'elles requièrent. Le recours aux aides financières suppose un effort bureaucratique tel que les entreprises, en particulier les PME, n'ont souvent pas le courage d'en présenter la demande.
36. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de défendre tout particulièrement des solutions efficaces et peu bureaucratiques lors des négociations sur les différents dossiers, donc de privilégier les solutions qui prennent en compte les besoins des PME et minimisent le fardeau bureaucratique.
37. Le coût du carburant représente une part très importante du coût global des transports aériens et maritimes entre les pays de l'Union. Dans ce contexte, plusieurs entreprises ont évoqué le risque d'effets de distorsion et les handicaps de l'espace économique de l'UE face à la concurrence internationale. Le Bundesrat souhaite donc que ces aspects soient examinés plus en détail, afin d'éviter, ou du moins de minimiser, les handicaps concurrentiels pour l'espace économique européen.

Aspects concernant les communes

38. Les villes ont conscience de leur responsabilité particulière et poursuivent avec détermination et succès, dans le cadre de leurs possibilités, leurs propres objectifs climatiques ambitieux. Grâce à leur capacité de recherche et d'innovation, les villes sont particulièrement aptes à développer et tester de nouvelles solutions technologiques pour économiser les émissions de CO². Ainsi, des concepts innovants sont d'ores et déjà appliqués dans les domaines de la mobilité, du recyclage et de l'efficacité énergétique. Ces concepts pourront être développés davantage dans le cadre des mesures du paquet « ajustement à l'objectif 55 ». Pour que la protection du climat fonctionne à cette échelle, il faut également y apporter le soutien d'un cadre réglementaire et d'une politique d'incitations adéquate. C'est pourquoi le paquet « ajustement à l'objectif 55 » est aussi une opportunité pour les villes, déjà pionnières, de promouvoir la protection du climat encore plus qu'aujourd'hui.
39. Le paquet pour le climat marquera fortement le secteur de l'énergie et de la mobilité du monde rural au cours des prochaines années. Les communes rurales font

face à des défis particuliers à cet égard, tout en apportant une contribution supérieure à la moyenne à la production d'énergies renouvelables. Il faut donc prévoir des programmes cadre et des aides spécifiques pour le monde rural, afin de soutenir les communes, les entreprises et les habitants sur place dans leurs efforts et compenser les charges supplémentaires qu'ils encourront.

40. Le Bundesrat appelle le gouvernement fédéral à assurer une distribution équitable des financements, notamment à travers le fonds social pour le climat, afin d'éviter les difficultés sociales et assurer des conditions de vie équivalentes dans les zones urbaines et rurales. Une combinaison fiable de moyens fédéraux et de fonds européens pour toutes les mesures émanant du paquet « ajustement à l'objectif 55 » dans les domaines de l'énergie et de la mobilité doit permettre des investissements sur place et soutenir des produits et services innovants dans les campagnes, afin d'assurer leur contribution à la neutralité climatique et l'acceptation sociale dans les régions rurales. Il faudra aussi expliquer comment les communes disposant de peu de moyens pourront être soutenues par des mesures ciblées provenant de fonds européens et nationaux, afin d'être en mesure de faire face à leur part des dépenses indispensables.
41. La nouvelle directive relative à l'efficacité énergétique aura également des répercussions sur le monde rural. Elle prévoit des engagements en faveur d'économies d'énergie de 1,7% par an, ainsi que la rénovation de 3% des bâtiments publics par an, ce qui constitue le triple du taux de rénovation actuel des bâtiments. Il s'agira en particulier de soutenir les communes rurales en retard structurel et sous-financées, et de continuer à développer tant les villes que les campagnes tout en respectant le climat et en ayant une vision d'avenir.

Conclusions

42. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de soutenir activement ce paquet de mesures en s'engageant en faveur de sa négociation ambitieuse et socialement équilibrée, ainsi que sa mise en œuvre rapide. Le Bundesrat estime que l'engagement du gouvernement fédéral à l'échelle européenne doit en particulier permettre de réaliser des mesures aussi exhaustives et efficaces que possible afin d'atteindre l'objectif climatique à l'horizon 2030. Dans le cas contraire, il faudra, pour atteindre l'objectif d'une neutralité climatique complète, compenser après 2030 par des mesures si drastiques que l'exercice des libertés – telles qu'elles

sont ancrées dans les constitutions des États membres, dans la charte européenne des droits fondamentaux et dans la convention européenne des droits de l'homme – ne serait plus possible sans limitations excessives.

43. Il prie également le gouvernement fédéral d'agir dans le sens des préoccupations formulées ici lors des procédures législatives concernant ce paquet de mesures.

Transmission directe à la Commission

44. Le Bundesrat transmet directement cette prise de position à la Commission.