
Le débat sur les propositions législatives de la Commission européenne concernant l'énergie

Cécile Kérébel

Mai 2008



**Gouvernance européenne
et géopolitique de l'énergie**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-86592-307-6
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THERÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
« LE TROISIEME PAQUET ENERGIE » (19 SEPTEMBRE 2007)	4
LE PLAN STRATEGIQUE EUROPEEN POUR LES TECHNOLOGIES ENERGETIQUES (22 NOVEMBRE 2007).....	8
« LE PAQUET ENERGIE ET CLIMAT » (23 JANVIER 2008)	10
Généralités :	10
Énergies renouvelables :	10
Émissions de gaz à effet de serre :	11
Séquestration et stockage du carbone :	11
Aides d'État :	11
Efficacité énergétique :	11
Énergies renouvelables	11
Émissions de gaz à effet de serre	14
Séquestration et stockage du carbone	17
Aides d'État	18
Efficacité énergétique	19
ANNEXE – GRAPHIQUE DE LA PROCEDURE DE CODECISION	21

Introduction

Le 10 janvier 2007, la Commission européenne a proposé un premier paquet global de mesures prioritaires à mettre en place pour établir une « politique de l'énergie pour l'Europe¹ » (appelé communément le « paquet intégré de politique du climat et de l'énergie »). Sans force légale, puisque constitué essentiellement de communications, rapports et autres feuilles de route², ce train de propositions visait avant tout à orienter les décisions du Conseil européen de mars 2007.

Ce dernier a repris l'essentiel des orientations préconisées par la Commission, dans le cadre d'un « plan d'action 2007-2009 ». D'un côté, le Conseil a repris à son compte les grands objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de promotion des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique (les fameux « 20, 20, 20 »). D'un autre côté, il a fait la liste des mesures législatives à adopter à l'avenir pour y parvenir, sans pour autant en définir le contenu précisément. Un terrain d'entente ayant été difficile à trouver sur les objectifs, la discussion plus délicate sur les moyens pour les atteindre a été repoussée à plus tard.

Le Conseil a chargé la Commission de définir le contenu des mesures législatives, conformément par ailleurs au Droit communautaire, qui réserve le droit d'initiative législative à la Commission. Il lui a donné mandat (suivant ses propres recommandations) de se centrer sur certaines actions prioritaires, notamment :

Cécile Kérébel, politologue, est chercheur au sein du programme Énergie depuis octobre 2007, au bureau de l'Ifri à Bruxelles.

¹ Le cœur du « paquet énergie » présenté par la Commission en janvier 2007 consiste en une communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen, intitulée « Une politique de l'énergie pour l'Europe », COM(2007)1.

² La communication « Une politique de l'énergie pour l'Europe » est accompagnée d'une feuille de route pour promouvoir les énergies renouvelables, un rapport sur les progrès réalisés dans le domaine de l'électricité d'origine renouvelable, un rapport sur les progrès accomplis en matière d'utilisation des biocarburants, une communication sur les perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité, un programme indicatif sur l'énergie nucléaire, des propositions visant à promouvoir une production électrique durable à partir de combustibles fossiles, et enfin un programme de travail en vue d'un futur plan stratégique pour les technologies énergétiques.

- des mesures législatives additionnelles pour établir un **véritable marché concurrentiel de l'énergie** à l'échelle européenne (séparation des activités de production et de transport, harmonisation des compétences des régulateurs nationaux et création d'un mécanisme indépendant pour leur coopération, établissement d'un mécanisme de coordination de la gestion des réseaux de transport, transparence accrue dans le fonctionnement des marchés de l'énergie, charte des consommateurs...);
- des propositions pour permettre des **exigences d'efficacité énergétique** accrues en matière d'éclairage des bureaux, des rues et des habitations privées ;
- une révision de l'encadrement communautaire des **aides d'État** pour la protection de l'environnement ;
- une directive sur **l'utilisation des sources d'énergies renouvelables** (avec des objectifs différenciés par État) ;
- une révision du **système européen d'échange de permis d'émissions ETS** pour l'après 2012 ;
- la présentation d'un **plan stratégique européen pour les technologies énergétiques** ;
- des recommandations sur le renforcement de la recherche et du cadre technique, économique et réglementaire de la **séquestration et du stockage du carbone**, ainsi que l'établissement d'un mécanisme pour stimuler la construction de 12 sites de démonstration d'ici 2015.

Ces derniers mois, la Commission a fait des propositions concrètes au Conseil et au Parlement européen sur la plupart des actions prioritaires, en trois vagues successives : le troisième paquet de propositions législatives pour la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz en Europe (19 septembre 2007) ; le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (22 novembre 2007) ; le paquet de mesures et de propositions législatives sur le changement climatique et les énergies renouvelables (23 janvier 2008).

« Le troisième paquet énergie » (19 septembre 2007)

Le troisième paquet énergie de la Commission comprend les **propositions législatives suivantes** :

- une proposition de directive modifiant la directive de 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;
- une proposition de directive modifiant la directive de 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ;
- une proposition de règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie ;
- une proposition de règlement modifiant le règlement de 2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité ;
- une proposition de règlement modifiant le règlement de 2005 concernant les conditions d'accès des tiers aux réseaux de transport de gaz naturel.

Face au bilan insatisfaisant de la libéralisation des marchés européens du gaz et de l'électricité (dans le cadre du deuxième paquet énergie de 2003), la Commission propose de réformer les législations existantes et d'adopter de nouvelles mesures.

Les **principaux éléments** de ses propositions législatives sont les suivants :

- séparation effective de la propriété et de la gestion des réseaux – *ownership unbundling* (avec comme alternative le recours à un gestionnaire de réseau indépendant) ;
- réciprocité de cette exigence pour les entreprises des pays tiers ;
- renforcement des compétences des régulateurs nationaux ;

- création d'une Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie habilitée à arrêter des décisions obligatoires ;
- création d'un nouveau réseau européen pour les gestionnaires de réseau de transport (collaboration sur les normes de sécurité, techniques, commerciales, et sur les investissements) ;
- renforcement des obligations de transparence.

L'ensemble des propositions législatives du troisième paquet énergie entre dans le cadre de la **procédure de codécision** et doit désormais être adopté à la fois par le Conseil (à la majorité qualifiée) et par le Parlement européen pour avoir force de « loi » (directives ou règlements selon le Droit communautaire)³.

La première lecture par le **Parlement** est prévue (provisoirement) le 4 juin prochain et ne devrait pas poser de problème majeur, dans la mesure où le Parlement s'est déjà clairement prononcé en juillet 2007 en faveur de la séparation de propriété (*ownership unbundling*), de loin la mesure la plus controversée du paquet (adoption du rapport du député Alejo Vidal-Quadras sur les perspectives pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz). Il faut noter toutefois que la présidente de la commission parlementaire en charge du rapport sur le sujet (la Commission ITRE – Industrie, recherche et énergie), Angela Niebler, a pris position contre la séparation de propriété.

L'obtention de la majorité qualifiée au **Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres de l'énergie)** sera plus délicate. Le Conseil énergie du 3 décembre 2007 a révélé le manque de consensus entre les États membres sur deux aspects clés du paquet de propositions de la Commission : l'*unbundling* et la création d'une agence européenne de coopération des régulateurs nationaux. Les discussions relatives au renforcement de l'indépendance et des compétences des régulateurs nationaux sont celles qui avancent le plus rapidement au sein du Conseil mais aucun accord n'a été encore trouvé sur l'établissement d'une agence européenne chargée d'améliorer leur coopération. L'opposition de la France, de l'Allemagne et de six autres États membres (Autriche, Grèce, Bulgarie, Lettonie, Slovaquie, Luxembourg) aux deux options de

³ Voir en annexe un graphique explicatif de la **procédure de codécision**.

Il existe trois types d'instruments communautaires contraignants :

le **règlement** : obligatoire dans tous ses éléments, il est directement applicable dans tous les États membres ;

la **directive** : elle lie l'État membre quant aux résultats à atteindre. La directive nécessite une transposition dans le cadre juridique national et laisse une marge de manœuvre quant à la forme et aux moyens de la mise en œuvre ;

la **décision** : obligatoire dans tous ses éléments, elle lie les destinataires qu'elle désigne expressément.

l'*unbundling* et du gestionnaire de réseau indépendant a amené la présidence du Conseil à demander à ces pays de proposer une troisième alternative (la « troisième voie » citée dans les médias). Ce groupe de pays est en effet en mesure de former une minorité de blocage au sein du Conseil et d'empêcher l'adoption du paquet législatif.

Une première ébauche de cette **troisième voie** a été envoyée à la Commission européenne et à la Commission parlementaire ITRE le 29 janvier dernier, sous forme d'une lettre signée par les huit États. Le gestionnaire de réseau continuerait à appartenir à la compagnie productrice mais le management et le personnel seraient séparés. Il serait responsable de l'accès des tiers au réseau et des investissements devant le régulateur national. Certains experts reprochent à cette alternative de ne pas assurer une parfaite indépendance du gestionnaire de réseau (ne serait-ce que parce que la maison mère continuerait à contrôler ses ressources financières et donc ses investissements) et surtout de ne faire que reprendre ce que la Commission avait déjà proposé dans le deuxième paquet énergie (séparation fonctionnelle et légale). La Commission a fait circuler auprès des États membres un « non paper » (document non officiel) qui pose 12 conditions pour que la troisième voie soit prise en compte dans les négociations.

Le dernier Conseil énergie du 28 février a mené un débat public d'orientation plus approfondi sur les divers **points du paquet qui posent problème aux États membres**, dont notamment la séparation patrimoniale, l'autorisation d'un actionnariat minoritaire de la compagnie productrice dans le gestionnaire de réseau, la propriété publique, l'accès des tiers au réseau, la désignation et la certification des gestionnaires de réseau de transport, la planification des investissements, l'étendue des responsabilités des régulateurs, les questions transfrontalières et l'agence européenne des régulateurs. Les discussions, très animées, n'ont cependant pas abouti à une position commune. La majorité des gouvernements reste favorable à la séparation patrimoniale, tandis que les huit pays tenants de la troisième voie ont été affaiblis par l'annonce surprise par la compagnie allemande E.ON de la vente de ses réseaux de transport d'électricité à un opérateur indépendant (l'entreprise cherche ainsi à mettre un terme aux procédures engagées contre elle par la Commission européenne pour comportement anticoncurrentiel). Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark sont fortement opposés à la troisième voie. Cette dernière sera cependant prise en compte dans la suite de la négociation, au même titre que les propositions de la Commission, les propositions individuelles des États membres comme le Royaume-Uni et le « non paper » de la Commission.

Le débat est désormais renvoyé au niveau des diplomates (Comité des Représentants permanents) chargés d'élaborer une solution de compromis. La présidence slovène du Conseil de l'UE

envisage un accord politique sur le troisième paquet énergie pendant la réunion du Conseil énergie du 6 juin.

Le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (22 novembre 2007)

La Commission européenne a lancé un Plan stratégique pour les technologies énergétiques (SET-Plan) qui a pour but d'inverser la tendance à la baisse des budgets publics et privés de recherche relative à l'énergie et d'améliorer la coordination entre programmes de recherche en Europe. Il s'agit d'accélérer le développement et le déploiement des technologies à faible intensité en carbone par une meilleure utilisation et une augmentation des ressources financières et humaines (éducation et formation).

Ce plan stratégique a été adopté sous la forme d'une **communication et n'a donc aucune force légale**. Il a été envoyé pour avis au Conseil et au Parlement européen. Les **principales mesures** décidées dans le Plan stratégique sont les suivantes :

- l'établissement en 2008 d'un Comité de pilotage sur les technologies énergétiques stratégiques pour suivre la mise en œuvre du Plan ;
- le lancement en 2008 de six nouvelles initiatives industrielles européennes, sur le modèle de ITER, SESAR ou encore Clean Sky (dont une initiative de capture et de séquestration de carbone et une autre de fission nucléaire) ;
- la création d'une Alliance européenne de la recherche énergétique pour renforcer la coopération entre instituts de recherche.
- En outre, une « action » est prévue pour harmoniser la planification des réseaux d'infrastructures énergétiques et de la transition vers les systèmes faibles en carbone au sein de l'UE et avec ses pays voisins (mais l'action en question n'est pas définie).

Plus qu'à un réel plan stratégique, la communication de la Commission s'apparente à un document préparatoire, première étape dans le développement à terme d'un plan concret. La Commission n'y fait aucune proposition concrète de financement de la recherche. Les

décisions clés en ce domaine sont renvoyées à une **future communication sur le financement des technologies à faible intensité énergétique** (prévue pour la fin de l'année).

Le Conseil énergie du 3 décembre 2007 a accueilli favorablement le Plan de la Commission et a tenu un débat d'orientation stratégique à son propos. Le dernier **Conseil énergie du 28 février a adopté le Plan**, malgré les réticences de l'Autriche farouchement opposée à l'initiative de fission nucléaire proposée par la Commission (qui n'est plus explicitement mentionnée dans la déclaration finale du Conseil). Les ministres de l'énergie ont par ailleurs appelé à une « augmentation significative du financement européen et, le cas échéant, national » mais sans fixer d'objectifs chiffrés.

« Le paquet énergie et climat » (23 janvier 2008)

Ce dernier train de propositions a été retardé volontairement de quelques semaines par la Commission européenne afin de ne pas interférer avec les négociations internationales climatiques à Bali en décembre 2007⁴. Il est en effet le premier à aborder la difficile question du partage des efforts entre États membres en matière d'énergies renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et il risquait de provoquer de vifs débats intra-communautaires et de compromettre la position commune de l'UE à Bali.

Le « paquet énergie et climat » comprend les propositions législatives et les mesures suivantes :

Généralités :

- une communication intitulée « Deux fois 20 pour 2020 : saisir la chance qu'offre le changement climatique » (synthétisant l'ensemble du paquet de propositions)
- une étude d'impact commune pour l'ensemble du paquet énergie et climat

Énergies renouvelables :

- une proposition de directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

⁴ Intervention de Matthias Ruete, Directeur général de la DG TREN, Commission européenne, dans le cadre des Mardis de l'Ifri à Bruxelles, 13 Novembre 2007.

Émissions de gaz à effet de serre :

- une proposition de directive modifiant la directive de 2003 afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (ETS)
- une proposition de décision relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre

Séquestration et stockage du carbone :

- une communication pour promouvoir une démonstration à brève échéance de la production durable à partir de combustibles fossiles
- une proposition de directive relative au stockage géologique du CO₂

Aides d'État :

- une révision de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement

Efficacité énergétique :

- une communication sur la première évaluation des plans nationaux d'action en matière d'efficacité énergétique (dans le cadre de la directive de 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques)

Énergies renouvelables

Conformément au mandat donné par le Conseil européen de mars 2007, la proposition de **directive sur les énergies renouvelables** pose le principe d'une différenciation des efforts à

fournir par les États membres afin d'atteindre l'objectif global des 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie globale de l'UE. Elle fixe des objectifs nationaux pour chaque État membre, selon les critères suivants :

- La moitié de la quantité totale d'énergies renouvelables à ajouter en Europe pour atteindre l'objectif des 20 % est divisée de manière égale entre chaque État membre ;
- L'autre moitié de l'effort à fournir est répartie entre les États membres, non en fonction de leur capacité à produire de manière rentable des énergies renouvelables (conditions climatiques, agricoles, géographiques...), mais en fonction de leur PIB : les États riches doivent fournir un effort plus important que les États plus pauvres (nouveaux États membres) ;
- Les États membres ayant déjà fourni d'importants efforts pour augmenter la part des énergies renouvelables dans leur mix énergétique ces cinq dernières années obtiennent une réduction assez limitée de leur objectif national ;
- Une trajectoire indicative assigne des objectifs intermédiaires aux États membres à partir de 2012 et jusqu'à 2020 ;
- Les États membres sont laissés libres de choisir la répartition d'énergies renouvelables entre les secteurs de l'électricité, du chauffage et du refroidissement, à l'exception du secteur du transport : un objectif unique (non différencié) est fixé pour chaque État (une part minimale de 10 % de biocarburants d'ici 2020 comme l'avait décidé le Conseil européen de mars 2007) ;
- Des critères de viabilité environnementale doivent être respectés par les biocarburants pour être comptabilisés dans le système européen : les entreprises productrices doivent faire la preuve par un « bilan matière » que leur biocarburant émet au moins 35 % de GES de moins qu'un carburant classique et n'a pas été produit « à partir de matières premières provenant de terres reconnues comme étant de grande valeur en termes de diversité biologique » (forêts, parcs naturels...) ;
- Les États membres peuvent, sur une base volontaire, se vendre entre eux des certificats de garantie d'origine : un État peut comptabiliser dans ses

efforts nationaux un investissement fait pour produire des énergies renouvelables dans un autre État membre – la garantie d'origine sert de preuve de l'investissement fait (sans être nécessairement associée à un transfert « réel » d'énergie). Dans une version antérieure, ce marché d'échange de garanties d'origine était rendu obligatoire mais face à la forte opposition de certains États membres, qui craignaient que ce marché ne fragilise leur système national de soutien aux énergies renouvelables (feed-in tariffs)⁵, la Commission a finalement laissé le choix aux États membres entre un système de soutien national et le marché d'échange des garanties d'origine. Néanmoins, les États ont l'obligation de mettre en place un système d'émission de garantie d'origine « virtuelle » à la demande des producteurs d'énergies renouvelables.

- Chaque État membre doit transmettre à la Commission un Plan d'action national d'ici 2010 (avec les objectifs par secteur et les mesures associées).

La directive relative aux énergies renouvelables entre dans le cadre de la **procédure de codécision**. Elle est actuellement en phase préparatoire au **Parlement européen**. C'est la Commission parlementaire ITRE qui est en charge de rédiger le rapport parlementaire la concernant. Son rapporteur a été nommé (Claude Turmes, député Verts). L'adoption de la directive relative aux énergies renouvelables ne devrait pas poser de problème au Parlement car ce dernier a déjà voté en février 2007 une « Résolution sur le changement climatique » qui appelait à un objectif encore plus ambitieux de 25 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique de l'UE d'ici 2020.

L'obtention d'une position commune sera plus difficile au sein du Conseil de l'Union européenne. Les discussions seront menées au sein du **Conseil énergie**. Sa session du 28 février a tenu le premier débat public d'orientation sur la proposition de directive. Elle a accueilli plutôt favorablement le « paquet énergie et climat » dans son ensemble. Elle a révélé cependant plusieurs **points d'achoppement** : les méthodes de calcul des objectifs nationaux et leur niveau jugé trop ambitieux par certains pays (critique du faible « rabais » proposé aux États ayant déjà beaucoup investi dans les énergies renouvelables comme la Suède, le Danemark, la Finlande et l'Autriche et demande par Chypre et la Grèce d'une prise en compte des spécificités géographiques et technologiques des pays), l'exigence de plus de souplesse dans les modalités de réalisation de ces objectifs, la demande d'une clarification du fonctionnement des

⁵ Tarif de rachat du kWh excédentaire - obligation légale des entreprises nationales de racheter l'électricité d'origine renouvelable

garanties d'origine et de leur liens avec les mécanismes déjà en place comme les subventions publiques, ainsi que la demande de leur application aux seuls États et non aux entreprises (l'Allemagne, l'Espagne, la République tchèque et la Pologne demeurent très réservées sur les garanties d'origine), la redéfinition des critères de viabilité environnementale jugés anti-compétitifs par certains (Suède) et pas assez stricts par d'autres (Autriche, Belgique, France, Danemark, Hongrie). Plusieurs délégations nationales ont par ailleurs demandé de définir des critères de viabilité environnementale applicables à toutes les formes de biomasse (un groupe de travail ad hoc a d'ailleurs été décidé par les États le 22 février pour définir ces critères applicables à la fois à la directive relative aux énergies renouvelables et à celle relative à la qualité des carburants également en cours d'adoption).

Émissions de gaz à effet de serre

Les principales mesures définies dans la proposition de **décision relative aux objectifs nationaux de réduction des émissions de GES** pour la période 2013-2020 pour les sources ne relevant pas de l'ETS sont les suivantes :

- Les objectifs nationaux sont fixés en fonction du PIB de chaque État membre, dans une fourchette allant de - 20 % à + 20 % (limite maximale d'augmentation d'émissions pour les nouveaux États membres) par rapport au niveau d'émissions de GES en 2005 ;
- Les États sont libres de déterminer les moyens pour atteindre leurs objectifs nationaux, à l'exception des obligations européennes (législation nationale, MDP...);
- Les émissions issues des secteurs non couverts par l'ETS (transports, construction, services, agriculture) doivent être réduites globalement de 10 % par rapport à leur niveau de 2005, avec des objectifs spécifiques par État membre.

La proposition de **directive révisant l'ETS pour la période 2013-2020** comprend les éléments suivants :

- Le plafonnement total de l'ETS sera réduit de 21 % entre 2005 et 2020 ;
- La période d'engagement est allongée à 8 ans (2013-2020) contre 3-5 ans antérieurement ;

- De nouveaux secteurs (aviation, chimie, pétrochimie, aluminium) et gaz (N₂O et PCF) sont désormais inclus dans l'ETS (de sorte à ce que 40 % des émissions de GES en Europe soient couvertes par l'ETS) ;
- La séquestration et le stockage de GES sont désormais inclus dans l'ETS ;
- Un système européen harmonisé de plafonnement par secteur remplacera le système actuel de plan d'allocation d'émissions de CO₂ par État : les gouvernements ne décident plus des plafonnements et de la distribution des allocations entre leurs industries nationales mais reçoivent des droits de mise aux enchères suivant les règles décidées au niveau européen ;
- La mise aux enchères sera le principe de base pour l'allocation des permis d'émission à partir de 2013 (avec une mise aux enchères d'environ deux tiers des allocations dès 2013) ;
- À partir de 2013, 100 % des allocations seront mises aux enchères pour le secteur de l'électricité et de CCS ;
- Pour les autres secteurs, une transition progressive est prévue avec une allocation gratuite de 80 % des quotas d'émissions en 2013 qui diminuera progressivement jusqu'à une mise aux enchères intégrale en 2020 ;
- Une exception est faite pour les industries à haute intensité énergétique, exposées à un risque de « fuite de carbone » (délocalisation d'activités fortement émettrices de GES vers des pays tiers) : la Commission répertoriera en 2010 quelles industries sont susceptibles d'être exposées à la fuite de carbone et elle proposera dans un rapport en 2011 les traitements de faveur à leur appliquer (100 % d'allocations gratuites ou système de péréquation pour le carbone appliqué aux importations – la « taxe carbone aux frontières ») ;
- Les droits de mise aux enchères seront distribués entre les États membres en fonction de leurs émissions historiques (90 % des droits de mise aux enchères liés aux émissions de GES en 2005) et en fonction d'un principe de solidarité et de redistribution entre États riches et États plus pauvres (redistribution

de 10 % des droits de mise aux enchères des États dont le revenu moyen par habitant est supérieur de plus de 20 % à la moyenne communautaire vers les États à plus faible revenu) ;

- Les États membres organiseront eux-mêmes les ventes aux enchères et récupéreront les recettes de ces ventes : 20 % de ces recettes devront être employés à combattre le changement climatique, développer les énergies renouvelables et le CCS, lutter contre la déforestation et prendre en compte des conséquences sociales du prix élevé de l'énergie.
- Les crédits délivrés pour la période 2008-2012 pourront être utilisés après 2013.

Les deux propositions législatives relatives à la réduction des émissions de GES sont soumises à la **procédure de codécision**. Elles sont actuellement en phase préparatoire au **Parlement européen**. La Commission parlementaire Environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI) est en charge du dossier. Le groupe des Verts est chargé de rédiger le rapport parlementaire sur la proposition de décision relative à la répartition de l'effort, tandis que le groupe des Démocrates-Chrétiens (PPE-ED) s'est vu attribuer le rapport sur la proposition de directive réformant l'EU ETS.

Au sein du Conseil de l'UE, c'est le **Conseil des ministres de l'environnement** qui prendra une position commune sur les deux législations. Les débats ont débuté lors de sa dernière session, le 3 mars. De tonalité globalement positive, le Conseil a exprimé son soutien à l'harmonisation accrue des allocations de quotas et au système de mise aux enchères. Les **sujets les plus intensément discutés** ont été : la méthode de calcul des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES (en particulier le critère du PIB par habitant soutenu cependant par les nouveaux États membres, ainsi que le Danemark et la Suède), la demande de plus de flexibilité dans la réalisation des objectifs nationaux, le niveau de mise aux enchères autorisé et le refus par certains pays de se voir assigner un usage spécifique des revenus issus des enchères (Royaume-Uni, Malte), la demande d'une décision plus rapide (avant 2011) sur le sort des secteurs intensifs en carbone exposés au risque de « fuite de carbone » (Autriche, Allemagne, France, Suède, Grèce, Slovaquie, Portugal, Belgique et Lettonie), et enfin la pertinence de la date de référence choisie pour calculer les réductions des émissions – 2005 (questionnée par la Hongrie, la Slovaquie, la Lettonie et la Roumanie).

D'autres formations du Conseil de l'UE les aborderont également dans la mesure où les propositions législatives touchent d'autres aspects que l'environnement, notamment la compétitivité de l'économie européenne. Le Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) du 12 février 2008 a abordé la question de

leurs impacts financiers et économiques et a révélé les difficultés des États membres à s'accorder sur les mesures à mettre en place pour protéger les industries européennes contre la concurrence extérieure (la question de la mise en place ou non d'une taxe carbone aux frontières demandée par la France).

En outre, les propositions législatives de la Commission laissent en suspens certains points essentiels à leur mise en œuvre, qu'elles renvoient à la **procédure de Comitologie** (décisions ultérieures par Comités auxquels participent la Commission et les États membres)⁶. En particulier, l'élaboration des règles harmonisées au niveau européen d'allocations de permis d'émissions par secteur sera faite dans le cadre de la procédure de Comitologie, de même que l'organisation des ventes aux enchères dans les États membres. Dans les Comités, les décisions sont prises à la majorité qualifiée des États membres. Un large consensus entre les gouvernements doit donc encore être trouvé sur ces sujets pour que la nouvelle législation européenne voie le jour.

Séquestration et stockage du carbone

Le Conseil européen de mars 2007 avait demandé à la Commission d'émettre des recommandations sur le renforcement de la recherche et du cadre technique, économique et réglementaire de la séquestration et du stockage du carbone. La Commission propose en ce sens **une directive réglementant le stockage géologique du carbone** en Europe afin de minimiser les risques pour l'environnement et la santé humaine. Cette proposition législative impose un certain nombre d'obligations concernant la sélection des sites de stockage, les permis d'exploration et d'exploitation, les conditions de fermeture des sites, les procédures de contrôle et d'inspection, l'assignation des responsabilités en cas de dommage environnemental ou sur la santé humaine. Les États membres sont en charge de faire respecter le cadre réglementaire (notamment pour le choix des sites, l'octroi des permis de stockage et les procédures d'inspection), avec une consultation obligatoire de la Commission qui émet une opinion sur l'autorisation de stockage. Le projet de directive interdit aussi le stockage du carbone dans les colonnes d'eau.

⁶ D'après le Droit communautaire, la Commission européenne exécute la législation au niveau communautaire. Concrètement, chaque acte législatif précise l'étendue des compétences d'exécution attribuées à la Commission par le Conseil de l'Union européenne. Dans ce contexte, la Commission est assistée d'un comité, selon une procédure dite de « comitologie ». Forums de discussion, les comités sont composés de représentants des États membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution. La Commission s'assure ainsi qu'elles correspondent au mieux à la réalité de chaque pays concerné.

Le Conseil avait également mandaté la Commission pour établir un mécanisme visant à stimuler la construction de 12 sites de démonstration de la séquestration et du stockage de carbone d'ici 2015. La proposition de la Commission, sous forme d'une **communication** sans force légale, apparaît en retrait par rapport à ce mandat. Les 12 sites de démonstration ne sont pas identifiés et aucun nouveau financement communautaire n'est prévu pour encourager leur déploiement. La Commission promet seulement de définir en 2008, au titre du 7^{ème} programme-cadre, une action de soutien visant à créer et à animer un ensemble de projets de démonstration de la technologie CCS (« réseau de projets »). Elle reporte la responsabilité du financement de ces projets sur les États (grâce notamment aux recettes générées par les enchères d'ETS) et les entreprises, dans le cadre de partenariats publics-privés. La communication se contente d'établir une « Initiative industrielle européenne » (dont la structure n'est pas spécifiée) pour coordonner ce « réseau de projets », améliorer la collaboration et le partage d'information entre États et entreprises et assurer la transparence et la visibilité des projets (reconnus par un « logo européen »).

La proposition de directive relative au stockage géologique du CO₂ entre dans le cadre de la **procédure de codécision** et a été transmise au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. Le rapport parlementaire sera rédigé au sein de la Commission ENVI par un rapporteur issu du groupe des Libéraux (ALDE). Le Conseil environnement du 3 mars a commencé à débattre à son sujet. La proposition législative a été reçue très favorablement par certains États (le Royaume-Uni, les nouveaux États membres comme la Pologne qui ont de nombreuses centrales à charbon), tandis que d'autres ont questionné la sécurité de la technologie (la Grèce) et l'équilibre entre le stockage et l'accès au réseau pour les petits pays à faible capacité de stockage (la Belgique).

Aides d'État

Le paquet énergie et climat engage également une **révision de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement**. Les nouvelles lignes directrices maintiennent le principe d'une autorisation des aides d'État accordées aux entreprises pour compenser les coûts supplémentaires liés à la protection de l'environnement (même si elles entraînent une distorsion de la concurrence avec les autres États membres). En ce qui concerne le secteur de l'énergie, la Commission donne un soutien clair aux financements publics des activités de production d'énergies renouvelables, d'économies d'énergie, de cogénération et de CCS.

L'étendue et le niveau de ces aides sont revus :

- Les entreprises peuvent désormais recevoir non seulement des aides à l'investissement (comme dans le passé) mais aussi des aides au fonctionnement ;
- Les activités de CCS peuvent désormais bénéficier des aides d'État ;
- Les biocarburants peuvent en bénéficier seulement s'ils respectent les critères de viabilité environnementale définis dans la proposition de directive relative aux énergies renouvelables ;
- Le niveau des aides d'État est augmenté : il passe de 40 % à 60 % des coûts supplémentaires supportés par les grandes entreprises (70 % pour les entreprises moyennes et 80 % pour les petites entreprises) et va même jusqu'à 100 % si le projet a fait l'objet d'une procédure d'appel à la concurrence.

La Commission décide seule de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement. Les nouvelles lignes directrices sont donc **d'application immédiate** (elles s'appliqueront dès le premier jour qui suit leur publication au Journal Officiel de l'UE) et sont valables jusqu'en 2014.

Efficacité énergétique

L'efficacité énergétique apparaît comme le parent pauvre du paquet énergie et climat. C'est le seul domaine prioritaire identifié par le Conseil européen en mars 2007 pour lequel la Commission ne propose pas de nouvelle législation dans le paquet actuel⁷.

L'efficacité énergétique n'apparaît dans le paquet que sous la forme d'une **communication**, sans force légale, faisant une première évaluation des plans nationaux d'action en matière d'efficacité énergétique, remis par certains États membres à la Commission dans le cadre des obligations légales issues de la directive de 2006 sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (tous les États membres ne se sont pas soumis à l'exercice). Cette directive de 2006 est pour l'instant la seule mesure législative européenne à imposer aux États membres un objectif national d'économies d'énergie (objectif indicatif national de 9 %

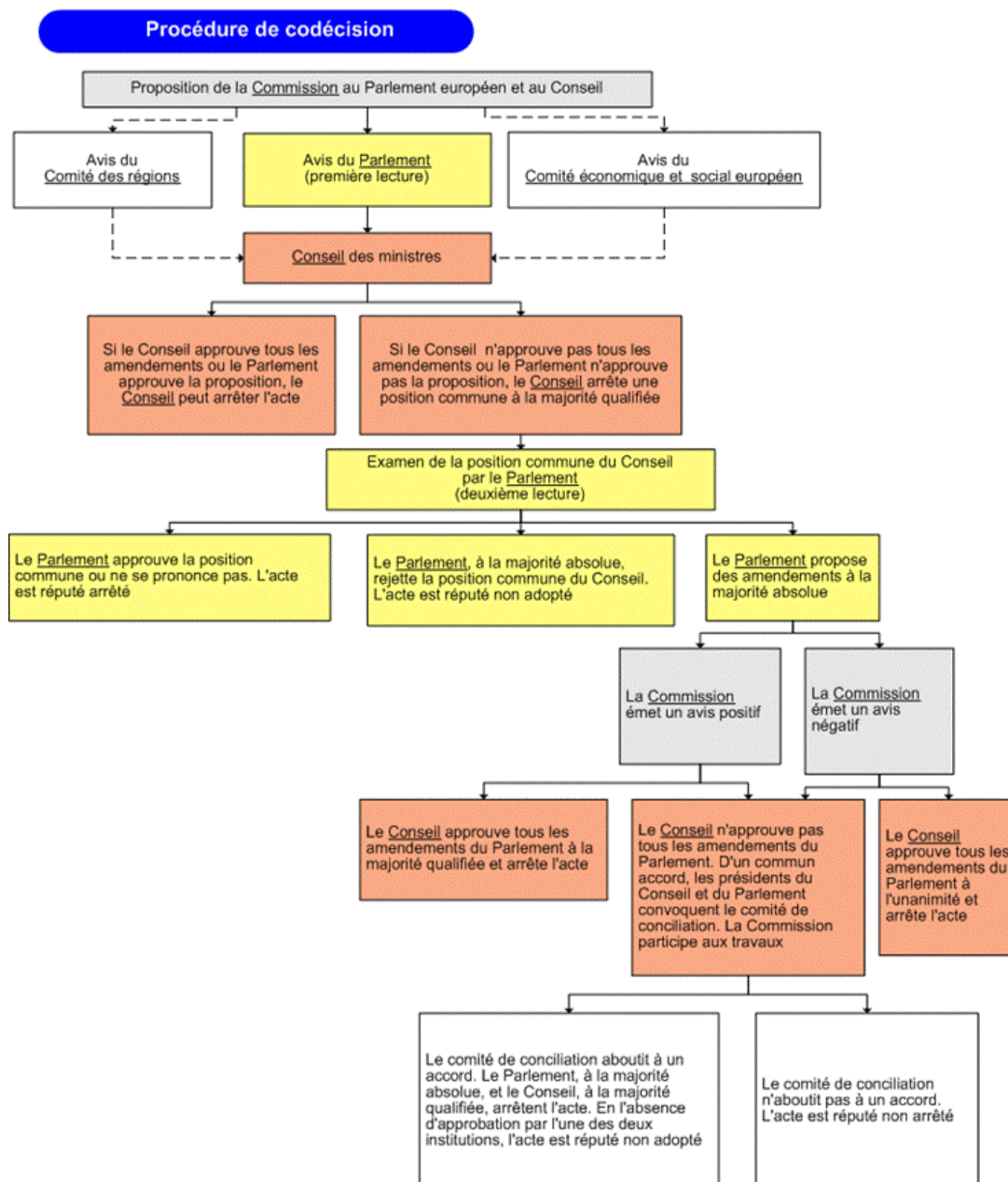
⁷ Le document publié sur les aides d'Etat ne constitue pas non plus une proposition législative mais c'est parce qu'il constitue une décision de la Commission d'application immédiate (sans besoin de passer par la procédure législative).

d'économie sur 9 ans). L'objectif de réduction de 20 % de la consommation énergétique d'ici 2020, décidé lors du Conseil européen de mars 2007, n'a donc pas encore de traduction légale. Il est certes affiché officiellement dans deux communications antérieures de la Commission (le Plan d'action pour l'efficacité énergétique de 2006 et la Communication du 10 janvier 2007), mais celles-ci ne font pas plus force de loi.

La Commission devrait combler ce vide en partie en 2008. Elle prévoit de proposer d'ici la fin de l'année une mesure législative (directive ou règlement) imposant des **exigences de performance énergétique et d'étiquetage en matière d'éclairage des bureaux et des rues**. Une **révision de la directive de 2003 relative à la performance énergétique des bâtiments** est également prévue. Rien n'est dit cependant sur la transformation de l'objectif des 20 % de réduction de la consommation européenne d'énergie en obligation légale pour les États et du partage des efforts entre eux, qu'il reste pourtant à préciser.

Un large consensus rassemble aujourd'hui les gouvernements et les parlementaires européens autour de la nécessité d'avancer rapidement dans l'adoption des quatre textes législatifs proposés par la Commission dans le « paquet énergie et climat » : aux derniers Conseils énergie et environnement, les ministres ont fixé la date butoir de début 2009 (et au plus tard avant la fin du mandat de l'actuel Parlement européen en juin 2009) pour arriver à une adoption conjointe des quatre textes par le Conseil de l'UE et le Parlement européen. Tout retard complexifierait grandement l'adoption du « paquet énergie et climat » (à cause du double renouvellement du Parlement et de la Commission en 2009) et affaiblirait la crédibilité et le leadership de l'UE à la conférence internationale sur le climat de Copenhague, prévue en décembre 2009, et qui doit déterminer le futur régime international climatique post-Kyoto (pour après 2012).

Annexe – Graphique de la procédure de codécision



Source : site Eur-Lex résumant le droit de l'Union européenne : eur-lex.europa.eu/fr/