



30 juillet 2021

Projet de lignes directrices relatives aux aides d'Etat à la protection du climat et de l'environnement et à l'énergie 2022

Contribution du SER à la consultation publique

La Commission européenne a mis en consultation publique un projet de révision des lignes directrices relatives aux aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie. Ce projet appelle les remarques suivantes du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

Principaux messages

Le SER se félicite de l'**élargissement du périmètre** des lignes directrices afin que celles-ci soient mises en cohérence avec le paquet « Fit for 55 » et en particulier l'inclusion de dispositifs dédiés aux réseaux de chaleur et de froid, afin d'accélérer la décarbonation de ce secteur d'activité.

En cohérence avec les ambitions climatiques que s'est fixé l'Union européenne, cet élargissement doit néanmoins garantir à chaque Etat membre la possibilité d'apporter un **soutien spécifique aux différentes filières d'énergies renouvelables**, tout en permettant aux **filières innovantes** (solaire flottant, agrivoltaïsme, éolien flottant, hydrogène renouvelable, biométhane issu de méthanation, etc) de se développer, car le combat contre le réchauffement climatique implique de faire usage d'une large palette de technologies renouvelables.

Dans la même logique et afin d'accélérer la pénétration des énergies renouvelables, certains types de projets (de plus petite taille) ne doivent **pas être soumis à une procédure de mise en concurrence** qui les exclurait de fait.

La transition énergétique doit également permettre de **valoriser l'excellence environnementale tout en encourageant le développement industriel sur le territoire européen**. C'est pourquoi le prix ne doit pas représenter le seul élément de sélection dans les critères de notation des appels d'offres.

Enfin, dans un contexte où le *Green Deal* nécessitera une forte mobilisation des acteurs bancaires et des investisseurs, ce qui exige une stabilité du cadre réglementaire sur le long terme pour leur fournir la prévisibilité nécessaire à des investissements par nature assez risqués, il est essentiel que les mécanismes d'aide mis en place ne puissent pas être remis en cause de **manière rétroactive par la Commission européenne**.

1. Neutralité technologique : les Etats membres doivent pouvoir continuer à mettre en œuvre des mécanismes de soutien dédiés à chaque technologie

Comme le SER l'avait déjà présenté de manière détaillée dans sa contribution à la consultation relative à l'étude d'impact initiale (Inception Impact Assessment), l'approche fondée sur la neutralité technologique présente dans la réalité des inconvénients majeurs : elle met en concurrence des technologies qui sont soumises à des contraintes réglementaires et économiques différentes, et qui ont des niveaux de maturité différents, tout en empêchant le système énergétique de profiter du foisonnement offert par l'ensemble des technologies.

Il est donc essentiel que les Etats membres puissent mettre en place des mécanismes d'aide dédiés et organiser des appels d'offres spécifiques pour chaque technologie, sur la base des justifications listées aux paragraphes (83) et (90) du projet de lignes directrices.

2. Les lignes directrices doivent permettre de soutenir et d'accompagner l'innovation

Cette approche spécifique par technologie est d'autant plus nécessaire que la lutte contre le changement climatique va impliquer l'utilisation d'une large palette de solutions technologiques, y compris les technologies plus innovantes.

Ainsi, le SER considère que le **solaire flottant** et l'**agrivoltaïsme** devront pouvoir bénéficier de familles dédiées dans les appels d'offres. De la même manière, le **biométhane issu de méthanation** ou les **carburants de synthèse** pour l'aviation et le maritime doivent être inclus dans le périmètre des mesures éligibles aux aides d'Etat, d'autant que, sur ce dernier sujet, la Commission propose des cibles dans les directives « aviation » et « maritime » du paquet « Fit for 55% ». Les aides d'Etat doivent se préparer à accompagner l'essor de ces solutions.

Enfin, s'agissant du développement de l'**hydrogène**, pour lequel de nombreux projets se développent aujourd'hui en Europe, il est important que l'hydrogène renouvelable puisse bénéficier de mécanismes d'aide dédiés qui ne se confondent pas avec ceux envisagés pour l'hydrogène bas-carbone. Nous sommes également favorables à ce que, dans certains cas, les projets d'hydrogène renouvelable soient exonérés de mise en concurrence.

3. Les projets de taille modeste doivent pouvoir pleinement participer à la transition énergétique

Aujourd'hui, certains projets de taille modeste sont développés par des acteurs agricoles, des PME ou des collectivités qui ne sont amenés à investir dans une installation renouvelable qu'une seule fois, et n'ont donc pas la même approche récurrente et industrielle qu'un développeur professionnel participant à des appels d'offre.

Pour eux, la logique d'appels d'offres n'est pas adaptée. En effet, ces projets sont parfois liés à des échéances de chantier (rénovation d'un bâtiment par exemple) et ne peuvent pas attendre de connaître les résultats d'un appel d'offres pour valider une décision d'investissement. Par ailleurs, le mécanisme d'appel d'offres entre acteurs de taille très différente peut entraîner des distorsions de concurrence en termes d'accès au financement ou de coût du capital.

L'expérience acquise ces dernières années montre ainsi que certains segments de marché ne sont pas adaptés à une logique d'appels d'offres. C'est ce constat qui explique que la France s'apprête à relever le seuil du guichet ouvert à 500 kWc pour les installations photovoltaïques par exemple.

Les changements introduits au paragraphe (92) du projet de lignes directrices vont à l'encontre de cette logique, en imposant que tous les projets au-dessus de 400 kWc à partir de 2022 et seulement 200 kWc à partir de 2026 soient soumis à une procédure d'appels d'offres. Afin que l'ensemble des segments de marché puissent contribuer à la transition énergétique, il est donc essentiel de maintenir la possibilité de mettre en place des mécanismes de soutien en guichet ouvert pour les installations jusqu'à 1 MW pour les installations électriques et de stockage ou 3MWth pour les installations de gaz renouvelables. Le SER propose donc les ajustements rédactionnels suivants au paragraphe (92) :

Proposition de la Commission européenne	Proposition de modification (SER)
<p>92. Exceptions from the requirement to allocate aid and determine the aid level through a competitive bidding process can be justified where evidence, including that gathered in the public consultation, is provided that one of the following applies:</p> <p>(a) there is insufficient potential supply to ensure competition; in that case, the Member State must demonstrate that it is not possible to increase competition <i>by reducing the budget or expanding the eligibility of the scheme;</i></p> <p>(b) beneficiaries are small projects, defined as follows:</p> <p>(i) for electricity generation or storage projects – projects below <i>the threshold in Article 5 of Regulation (EU) 2019/943;</i></p> <p>(ii) for electricity consumption – projects with a maximum demand less than <i>400 kW;</i></p> <p>(iii) for heat generation and gas production technologies – projects below <i>400 kW</i> installed capacity.</p>	<p>92. Exceptions from the requirement to allocate aid and determine the aid level through a competitive bidding process can be justified where evidence, including that gathered in the public consultation, is provided that one of the following applies:</p> <p>(a) there is insufficient potential supply to ensure competition; in that case, the Member State must demonstrate that it is not possible to increase competition;</p> <p>(b) beneficiaries are small projects, defined as follows:</p> <p>(i) for electricity generation or storage projects – projects below 1 MW installed capacity.</p> <p>(ii) for electricity consumption – projects with a maximum demand less than 1 MW;</p> <p>(iii) for heat generation and gas production technologies – projects below 3 MWth installed capacity.</p>

Par ailleurs, **le mécanisme de prime fixe (feed-in-premium) n'est pas adapté aux projets de petite taille, qui doivent pouvoir garder la possibilité de se développer sur la base d'un tarif d'achat.** Le SER propose donc d'introduire un nouveau paragraphe (92 bis) rédigé comme suit :

Proposition de la Commission européenne	Proposition de modification (SER)
	(92 bis) Aid for electricity generation or storage projects with an installed capacity below 500 kW and for heat generation and gas production projects with an installed capacity below 3MWth does not need to be granted as a premium in addition to the market price (premium) whereby the generators sell their energy directly in the market.

4. Les futures lignes directrices devront permettre d'organiser des appels d'offres sur la base d'une multiplicité de critères

Si plusieurs paramètres peuvent aujourd'hui, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence (appel d'offre), être reflétés au travers d'un critère prix, certains objectifs nécessitent de pouvoir faire l'objet de critères spécifiques dans la mesure où le prix ne reflète pas la valeur intrinsèque d'une technologie.

En particulier, dans le contexte d'une ambition environnementale forte portée par le Green Deal et alors que le Plan de relance européen marque une volonté, d'une part de soutenir avec vigueur les investissements permettant l'accélération de la décarbonation de l'économie européenne et, d'autre part, de promouvoir la souveraineté industrielle en confortant des filières stratégiques européennes existantes et en faisant émerger de nouvelles filières, les appels d'offres devront permettre aux Etats membres de valoriser certains aspects comme :

- L'excellence environnementale des projets ou des équipements, à travers par exemple la **valorisation de l'utilisation de sites dégradés** ou la promotion de produits présentant un **bilan carbone très bas** ;
- Le **renforcement du tissu industriel** sur le territoire européen ;
- Les **services rendus par une technologie** en particulier, comme par exemple les services réseaux, ou les externalités positives qui s'inscrivent dans une logique d'économie circulaire (traitement des effluents d'élevage ou des biodéchets, réduction des émissions de méthane du secteur agricole, etc).

Une telle démarche est d'ailleurs cohérente avec les règles générales du droit de l'UE, qui incitent à examiner la qualité de l'offre par rapport au prix et prévoient dans tous les cas l'intégration d'exigences environnementales dans toutes les politiques et actions de l'Union¹.

Le SER considère donc que **ces autres critères doivent pouvoir peser jusqu'à 30% de la notation des projets**, et propose de modifier le paragraphe (49) des lignes directrices comme suit :

Proposition de la Commission européenne	Proposition de modification (SER)
49. The selection criteria in the competitive bidding process should as a general rule be based on the aid amount requested by the applicant put in direct or indirect relation to the contribution to the objective of the measure (for example in terms of unit of environmental	49. The selection criteria in the competitive bidding process should as a general rule be based on the aid amount requested by the applicant put in direct or indirect relation to the contribution to the objective of the measure (for example in terms of unit of environmental

¹ Article 11 du TFUE notamment.

protection or unit of energy). <i>In a few exceptional cases</i> , it may be appropriate to include other non-price selection criteria (for instance additional environmental, technological or social criteria). In such cases, such other criteria must account for not more than 25 % of the weighting of all the selection criteria. The Member State must provide reasons for the proposed approach and ensure it is appropriate to the objective pursued.	protection or unit of energy). <i>In duly justified cases aligned with the European Climate law</i> , it may be appropriate to include other non-price selection criteria (for instance additional environmental, technological or social criteria). In such cases, such other criteria must account for not more than 30 % of the weighting of all the selection criteria. The Member State must provide reasons for the proposed approach and ensure it is appropriate to the objective pursued.
---	--

5. Les énergies renouvelables doivent bénéficier d'une visibilité et d'une stabilité pour accélérer les investissements dans la transition énergétique

L'expérience récente montre que, dans le cadre du processus de notification, la validation d'un dispositif de soutien par la DG Concurrence est aujourd'hui très long, ce qui nuit grandement à la visibilité dont ont pourtant besoin les filières renouvelables.

Le SER propose qu'un délai maximum, qui inclut tant la phase de notification formelle que les phases de pré-notification, soit respecté lorsqu'un nouveau cadre de soutien se met en place.

Par ailleurs, une fois ces mécanismes en place, ils ne doivent pas pouvoir être remis en cause. Or le paragraphe (414) du projet de lignes directrices imposerait aux Etats membres de réviser leurs mécanismes de soutien existants au plus tard d'ici 2023 afin que ceux-ci soient alignés avec ces nouvelles règles. Ceci contrevient de manière évidente aux principes de non-rétroactivité de la loi et de sécurité juridique des producteurs, sans parler du risque que cela peut créer pour les investisseurs. Par ailleurs, cette proposition est en contradiction avec les lignes directrices actuelles, qui prévoient des exemptions claires pour les mécanismes d'aide existants. **Le paragraphe (414) doit donc être supprimé** comme proposé ci-dessous :

Texte propose par la Commission européenne	Proposition de modification (SER)
<p>414. The Commission proposes the following appropriate measures to Member States under Article 108, point (1), of the Treaty:</p> <p>(a) Member States must amend, where necessary, their existing environmental protection and energy aid schemes in order to bring them into line with these guidelines no later than 31 December 2023;</p> <p>(b) Member States should give their explicit unconditional agreement to the appropriate measures proposed in point 414(a) within two months from the date of publication of these guidelines in the Official Journal of the European Union. In the absence of any reply, the Commission will assume that the Member State</p>	<p><i>(Paragraph deleted)</i></p>

in question does not agree with the proposed measures.	
--	--