

Note explicative accompagnant la proposition de révision des lignes directrices concernant le système d'échange de quotas d'émission¹

Le 20 décembre 2018, la Commission a publié une analyse d'impact initiale visant à informer les citoyens et les parties prenantes de l'initiative relative à la révision des lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre («lignes directrices SEQE»). La présente note a pour objet de clarifier l'objectif et le champ d'application de la proposition de révision des lignes directrices. La note accompagne la consultation publique concernant cette proposition.

Les citoyens et les parties prenantes sont invités à donner leur avis sur la proposition de la Commission et sur son incidence éventuelle sur le risque de fuite de carbone, sur l'efficacité du système d'échange de quotas d'émission et sur les éventuelles distorsions de concurrence. La présente consultation publique dure huit semaines. En outre, comme déjà annoncé dans l'analyse d'impact initiale, une réunion avec les États membres sera organisée pour recueillir leurs réactions sur le projet de lignes directrices proposé pour consultation.

1. Contexte

La directive 2003/87/CE («directive relative au SEQE») a introduit en 2005 un système de plafonnement et d'échange visant à réduire les émissions de CO₂ dans l'UE d'une manière rentable. Cette directive a fait l'objet de plusieurs modifications, dont la dernière remonte à 2018 [directive (UE) 2018/410]. Les entreprises couvertes par le SEQE doivent acheter des certificats de CO₂ correspondant à leurs propres émissions industrielles (coûts directs liés au SEQE). En conséquence, les entreprises peuvent également payer plus pour l'électricité qu'elles consomment («coûts indirects liés au SEQE»), étant donné que les producteurs d'électricité répercutent le prix du carbone sur les consommateurs par l'intermédiaire du prix de l'électricité.

En vertu de l'article 10 *bis*, paragraphe 6, de la directive relative au SEQE telle que modifiée, les coûts indirects liés au SEQE peuvent être compensés par les États membres afin de remédier au «risque de fuite de carbone» lié au SEQE de l'UE.

Le 11 décembre 2019, la Commission a publié la communication relative au pacte vert européen, qui définit les politiques visant à atteindre la neutralité climatique en Europe d'ici à 2050. Si l'on veut mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe, il importe de repenser les politiques en matière d'approvisionnement en énergie propre pour l'ensemble de l'économie, en matière d'industrie, de production et de consommation, de grandes infrastructures, de transports, d'alimentation, d'agriculture, de construction, de fiscalité et de prestations sociales. S'il est vrai que tous ces domaines d'action sont très interdépendants et se renforcent mutuellement, il conviendra tout de même d'être particulièrement attentif lors de possibles arbitrages entre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. D'ici l'été 2020, la Commission présentera un plan assorti d'une analyse d'impact pour porter l'objectif de l'UE en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 à au moins 50 % et tendre vers 55 % par rapport aux niveaux de 1990, et ce de manière responsable. Pour tenir ces objectifs supplémentaires en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Commission s'engage, d'ici juin 2021, à réexaminer et à proposer de réviser si nécessaire, l'ensemble des instruments d'action liés au climat. Ces réformes contribueront à garantir une tarification effective du carbone dans l'ensemble de l'économie. Cela encouragera les changements dans le comportement des consommateurs et des entreprises et stimulera des investissements publics et privés durables.

¹ JO C 158 du 5.6.2012, p. 4.

Aussi longtemps qu'un grand nombre de partenaires internationaux ne partageront pas la même ambition que l'UE, le risque de fuite de carbone sera présent, soit parce que la production est transférée de l'UE vers d'autres pays moins ambitieux en matière de réduction des émissions, soit parce que les produits de l'UE sont remplacés par des produits importés à plus forte intensité de carbone. Si ce risque se concrétise, il n'y aura aucune réduction dans les émissions mondiales et cela ruinera les efforts consentis par l'UE et ses industries pour atteindre les objectifs mondiaux en matière de lutte contre le changement climatique définis dans l'accord de Paris.

Parer au risque de fuite de carbone complète ces politiques et sert un objectif environnemental, étant donné que les aides visent à éviter toute augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre due à des délocalisations de productions en dehors de l'Union, en l'absence d'accord international contraignant concernant la réduction de ces émissions. Cependant, les aides accordées pour les coûts des émissions indirectes peuvent avoir des effets négatifs sur l'efficacité du SEQUE de l'UE. Si elles sont mal ciblées, les aides risquent de soulager leurs bénéficiaires du coût de leurs émissions indirectes, limitant ainsi les incitations à réduire les émissions et à innover dans le secteur concerné. L'essentiel des coûts liés à la réduction des émissions devrait alors être supporté par d'autres secteurs de l'économie. De telles aides d'État peuvent en outre générer d'importantes distorsions de concurrence dans le marché intérieur, notamment lorsque des entreprises d'un même secteur sont traitées différemment d'un État membre à un autre en raison de contraintes budgétaires différentes. En conséquence, le projet de lignes directrices proposé pour consultation doit répondre à trois objectifs spécifiques: réduire autant que possible le risque de fuite de carbone, maintenir l'objectif du SEQUE de l'UE de réaliser la décarbonisation avec un bon rapport coût-efficacité et limiter au minimum les distorsions de concurrence dans le marché intérieur. Une fois que les lignes directrices proposées auront été adoptées, la Commission veillera à ce qu'elles restent cohérentes avec tous les instruments liés à la politique climatique qui seront proposés dans le cadre du pacte vert pour garantir une tarification effective du carbone dans l'ensemble de l'économie, tout en respectant des conditions de concurrence équitables, et veillera à ce qu'elles contribuent à ces instruments.

L'article 10 *quater* de la directive relative au SEQUE dispose que les États membres qui remplissent certaines conditions relatives au niveau du PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'Union peuvent déroger au principe énoncé à l'article 10 *bis*, paragraphe 1, de ladite directive, qui prévoit qu'aucun quota n'est délivré à titre gratuit pour la production d'électricité. Ces États membres peuvent allouer transitoirement des quotas à titre gratuit aux installations de production d'électricité aux fins de la modernisation, de la diversification et de la transformation durable du secteur de l'énergie.

Étant donné que la compensation des coûts indirects liés au SEQUE, en vertu de l'article 10 *bis*, paragraphe 6, et l'allocation des quotas à titre gratuit en vertu de l'article 10 *quater* de la directive relative au SEQUE constituent des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE, ces mesures ne peuvent être mises en place qu'une fois que la Commission les a déclarées compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE. Les lignes directrices SEQUE définissent les exigences de la Commission lorsqu'elle se prononce sur la compatibilité de ces mesures.

Les lignes directrices SEQUE actuelles datent de 2012 et expireront le 31 décembre 2020. En conséquence, elles doivent être révisées pour la prochaine période d'échanges du SEQUE (2021-2030).

Aux fins de la révision des lignes directrices SEQUE, la Commission a collecté des données au moyen d'une consultation publique, suivie d'une consultation ciblée en 2019. À la lumière des résultats de ces consultations, la Commission a procédé à une évaluation des lignes directrices actuelles. Sur cette base, ainsi que sur la base des retours d'information qui lui parviendront dans le cadre de la présente consultation publique, la Commission procédera à une analyse d'impact des différentes options de révision.

2. Compensation des coûts indirects

Le projet de lignes directrices proposé pour consultation a pour objet de lutter contre le risque de fuite de carbone engendré par les coûts indirects liés au SEQE tout en réduisant autant que possible les distorsions de concurrence et en préservant les incitations à une décarbonisation de l'économie avec un bon rapport coût-efficacité. Le projet de lignes directrices proposé pour consultation tient compte des nouvelles dispositions de la directive relative au SEQE révisée, de l'évolution des conditions du marché et des pratiques antérieures des États membres.

La présente section expose dans les grandes lignes les principaux changements envisagés par la Commission à ce stade du processus de révision. La Commission souligne que le texte du projet de lignes directrices proposé pour consultation n'est pas définitif et qu'il sera réexaminé à la lumière des retours d'informations et des éléments d'information reçus dans le cadre de la présente consultation publique.

2.1. Secteurs éligibles

Premièrement, par rapport aux lignes directrices SEQE de 2012, la proposition fournit une liste actualisée et plus limitée de secteurs éligibles aux fins d'une compensation. Cette liste comprend huit secteurs, qui ont été identifiés comme les plus exposés à un risque réel de fuite de carbone.

La méthode utilisée pour établir la liste des secteurs éligibles se fonde sur l'indicateur de fuite de carbone tel que défini à l'article 10 *ter* de la directive relative au SEQE révisée, calculé sur la base des coûts indirects uniquement. L'indicateur indirect de fuite de carbone requis aux fins de l'éligibilité est de 0,2. En outre, l'intensité des échanges dans les secteurs éligibles doit être d'au moins 20 %, et l'intensité des émissions indirectes, d'au moins 1 kgCO₂/EUR. Ces valeurs sont calculées au niveau 4 de la NACE, au moyen de l'ensemble de données également utilisé pour établir la liste des fuites de carbone utilisée pour l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE.

Ces critères quantitatifs ont été conçus sur la base d'une étude de l'incidence des coûts indirects liés au SEQE sur certains secteurs lors de la prochaine période d'échanges. Cette étude est également publiée en accompagnement de la consultation sur le projet de lignes directrices.

La Commission peut décider d'inclure des secteurs supplémentaires, à la lumière des retours d'information et des éléments d'information reçus dans le cadre de la consultation publique, sur la base de considérations qualitatives, à condition que les secteurs concernés aient au moins un indicateur indirect de fuite de carbone de 0,2 et que leur risque de fuite de carbone tel qu'évalué par le consultant dans l'étude soit au moins moyen.

2.2. Intensité et dégressivité de l'aide

Le projet de lignes directrices proposé pour consultation établit également l'intensité de l'aide, à savoir la part maximale des coûts indirects liés au SEQE que les États membres peuvent compenser. La proposition maintient cette intensité d'aide à 75 %. Cette valeur correspond à l'intensité d'aide appliquée au terme de la troisième période d'échanges du SEQE dans le cadre des lignes directrices précédentes.

Le projet de lignes directrices proposé pour consultation prévoit également la possibilité pour les États membres de limiter davantage l'exposition des bénéficiaires aux coûts indirects liés au SEQE en fonction de leur valeur ajoutée brute («VAB»). Cette nouvelle possibilité vise à limiter l'exposition aux coûts indirects liés au SEQE de certains secteurs pour lesquels ces coûts, même après application

de la compensation de 75 %, peuvent représenter un montant disproportionné de leur VAB. Les parties prenantes sont invitées à donner leur avis sur cette nouvelle possibilité.

Contrairement à ce que préoyaient les lignes directrices SEQE de 2012, l'intensité d'aide ne serait pas dégressive, mais stable tout au long de la période d'échanges du SEQE. La Commission procédera plutôt à une mise à jour à mi-parcours des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité, sur la base des méthodes de production les moins consommatrices d'électricité pour le produit considéré, afin de tenir compte des données et des processus de production les plus récents. La Commission estime que cette mise à jour des référentiels d'efficacité est plus adaptée pour tenir compte de tout gain d'efficacité potentiel dans les secteurs concernés qu'une réduction automatique de l'intensité de l'aide.

La Commission envisage d'aligner la méthode de mise à jour des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité aux fins des présentes lignes directrices sur la méthode définie à l'article 10 *bis*, paragraphe 2, de la directive relative au SEQE de l'UE [voir le point 14 (13) du projet de lignes directrices proposé pour consultation]. Selon cette méthode, la Commission extrapolerait un taux de réduction annuel pour chacun des référentiels sur la base des améliorations passées en matière d'efficacité. Les parties prenantes sont invitées à présenter leur avis sur l'utilisation d'une telle méthode dans les futures lignes directrices.

Les États membres devraient modifier, si nécessaire, leurs propres régimes afin de les mettre en conformité avec ces mises à jour.

2.3. Formule de calcul du montant d'aide

Troisièmement, le montant estimé des coûts indirects liés au SEQE et, par conséquent, le montant d'aide maximal, seront calculés sur la base de paramètres comparables à ceux utilisés dans le cadre des lignes directrices SEQE de 2012.

- Des «facteurs d'émission de CO₂» régionaux différenciés, traduisant l'intensité en CO₂ de l'électricité produite à partir de combustibles fossiles dans une région géographique donnée, continueront de s'appliquer. À cette fin, les régions géographiques concernées ont été définies selon la même méthode que celle utilisée dans les lignes directrices SEQE de 2012, à savoir le développement du regroupement de marchés et le niveau de convergence des prix réels, au moyen de données économiques actualisées.
- La production de référence utilisée aux fins du calcul correspond à la production réelle de l'année précédant l'octroi de l'aide. L'analyse d'impact relative aux lignes directrices SEQE de 2012 indiquait qu'une telle option risquerait d'anéantir les signaux donnés par les prix et les incitations du SEQE en vue d'accroître l'efficacité en matière de consommation d'électricité. Toutefois, étant donné que la compensation des coûts indirects liés au SEQE n'est que partielle, une hausse de la production conduisant à une hausse de la consommation d'électricité entraînera toujours une hausse des coûts de l'électricité pour l'entreprise. En conséquence, la Commission estime que le recours aux chiffres de production réels reflète le plus précisément le niveau des coûts indirects supportés par chaque bénéficiaire et maintient les incitations à l'efficacité énergétique. À l'inverse, étant donné que la production historique ne permet pas de calculer les coûts indirects réels supportés par une entreprise donnée, elle ne maintient pas pleinement l'incitation pour l'entreprise à devenir plus efficace. En effet, dans une situation où la valeur historique de la production est plus élevée que la production réelle, l'utilisation de la production historique comme paramètre de référence réduirait les signaux donnés par les prix provenant du SEQE et réduirait dès lors l'incitation à améliorer l'efficacité énergétique.

- Les référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité, qui représentent la consommation d'électricité spécifique à un produit par tonne de production obtenue au moyen des méthodes de production les moins consommatrices d'électricité pour le produit considéré, seront mis à jour au début de la prochaine période d'échanges du SEQUE. Ils seront également actualisés une fois au milieu de la prochaine période d'échanges.
- Le calcul du montant de l'aide continuerait à inclure la moyenne des prix à terme à un an quotidiens des quotas d'émission de l'UE.

Plusieurs paramètres utilisés pour calculer les montants d'aide n'ont pas été fixés dans le projet de lignes directrices ci-joint proposé pour consultation et seront établis ultérieurement. Il s'agit des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité, du niveau réel du plafond supérieur de la VAB et des facteurs d'émission de CO₂ régionaux réels. Les facteurs d'émission de CO₂ seront fixés sur la base des données les plus récentes d'Eurostat (2019) et seront actualisés une fois au milieu de la prochaine période d'échanges. En 2025, la Commission examinera également si d'autres données sont disponibles pour permettre d'améliorer et de revoir la méthode utilisée pour calculer les facteurs d'émission de CO₂, afin de tenir compte du rôle de plus en plus important joué par les technologies à faibles émissions de carbone sur les marchés de l'électricité en matière de fixation des prix.

2.4. Conditionnalité

Enfin, le projet de lignes directrices proposé pour consultation propose de renforcer la conditionnalité de la compensation des coûts indirects liés au SEQUE en allant au-delà des obligations déjà fixées dans la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique. Les parties prenantes sont invitées à donner leur avis sur cette nouvelle exigence en matière de conditionnalité. Les États membres devraient vérifier que les bénéficiaires, quelle que soit leur taille, ont procédé ou s'engagent à procéder à un audit énergétique ou disposent d'un système de management énergétique ou environnemental². Ils seraient également tenus de suivre la mise en œuvre des recommandations qui en découlent par les grandes entreprises. Les États membres devraient contrôler le respect de cette exigence. De même, la Commission, dans le cadre de ses efforts de suivi des régimes autorisés, peut vérifier le respect de cette exigence.

3. Modernisation de la production d'électricité

Les nouvelles dispositions relatives aux aides liées à l'option d'allocation transitoire de quotas à titre gratuit pour la modernisation de la production d'électricité sont dans une large mesure prédéterminées par l'article 10 *quater* de la directive relative au SEQUE révisée. L'objectif de ce type d'aide est la modernisation, la diversification et la transformation durable du secteur de l'énergie. Pour les projets dont le montant total d'investissement est supérieur à 12,5 millions d'EUR, les aides seraient octroyées sur la base d'une procédure de mise en concurrence conforme aux exigences du projet de lignes directrices proposé pour consultation. Pour les projets dont le montant est inférieur à 12,5 millions d'EUR, les mesures d'aide d'État seraient également soumises à une appréciation au regard des règles en matière d'aides d'État.

² Par exemple, le règlement (CE) n° 1221/2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (JO L 342 du 22.12.2009, p. 1).

4. Mesures non couvertes par le projet de lignes directrices proposé pour consultation

Étant donné qu'aucun État membre n'a mis en œuvre certaines catégories d'aides prévues par les lignes directrices SEQE de 2012, à savoir les aides liées à l'exclusion des petites installations et des hôpitaux du SEQE de l'UE, la Commission a retiré les dispositions concernées de sa proposition. Si des États membres décidaient de mettre en œuvre de telles mesures à l'avenir, la Commission les examinerait directement au regard du TFUE.

Le projet de lignes directrices proposé pour consultation ne s'applique pas non plus aux aides d'État en faveur des investissements visant à moderniser le système énergétique et à améliorer l'efficacité énergétique dans le cadre du Fonds pour la modernisation établi par l'article 10 *quinquies* de la directive relative au SEQE.