

Note explicative accompagnant la proposition de révision des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014–2020¹

La Commission publie pour consultation une proposition de révision des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014–2020 («**LDAEE**»). Les citoyens et les parties prenantes sont invités à donner leur avis sur cette proposition et sur la manière dont les lignes directrices révisées contribueraient à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe en matière de neutralité carbone, d'efficacité énergétique, d'utilisation efficace des ressources et de circularité, de réduction de la pollution et de biodiversité, de façon efficace au regard des coûts tout en limitant les éventuelles distorsions de la concurrence. La présente consultation publique durera 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. Les informations recueillies dans le cadre de cette consultation publique alimenteront l'analyse d'impact sur laquelle se fondera la révision.

En novembre 2020, la Commission a publié une analyse d'impact initiale pour informer les citoyens et les parties prenantes de l'initiative de révision des LDAEE et a lancé une consultation publique ouverte sur la base d'un questionnaire destiné à recueillir les réactions des parties prenantes afin d'alimenter la révision. Dans le même temps, la DG Concurrence a lancé un appel à contributions à l'échelle européenne en vue d'un débat sur la manière dont la politique de concurrence de l'UE peut soutenir au mieux le pacte vert pour l'Europe. Cet appel à contributions a été suivi d'une conférence organisée par la vice-présidente exécutive Margrethe Vestager, le 4 février 2021, qui a rassemblé les différentes perspectives sur ce sujet important qui ont également alimenté cette révision.

La présente note vise à clarifier l'objectif et le champ d'application de cette proposition de révision. La présente note accompagne la consultation publique sur la proposition de lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 («**LDACEE**»).

1. Contexte

La Commission a fait du pacte vert pour l'Europe la priorité absolue, dans le but de transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive. En 2019, les ambitions de la Commission dans le domaine du climat ont été renforcées par la communication sur le pacte vert pour l'Europe², qui fixe un objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050. En vue de placer l'UE sur une trajectoire responsable qui devrait conduire à la neutralité climatique à l'horizon 2050, la Commission a en outre proposé de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030³. Ces objectifs ambitieux ont été ancrés dans le texte proposé de loi sur le climat.

Des efforts considérables et un soutien ciblé seront nécessaires pour atteindre les objectifs de neutralité carbone, d'efficacité énergétique, d'utilisation efficace des ressources et de circularité, de

¹ (JO C 200 du 28.6.2014, p. 1).

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le pacte vert pour l'Europe, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 - Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens, 17 septembre 2020, COM(2020) 562 final.

réduction de la pollution, de biodiversité et pour accompagner la transition écologique. Répondre à l'ambition fixée par le pacte vert requerra d'importants investissements, notamment des investissements supplémentaires dans les énergies renouvelables. La Commission a estimé que pour atteindre les objectifs récemment revus à la hausse en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, des investissements annuels supplémentaires de quelque 350 000 000 000 EUR seront nécessaires. Ce défi en matière d'investissement est d'une ampleur telle qu'il exige de mobiliser tant le secteur privé que les fonds publics de façon efficace au regard des coûts. Tous les secteurs, et donc l'économie dans son ensemble, seront concernés.

Les règles relatives aux aides d'État joueront un rôle important dans la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe et du mécanisme pour une transition juste. La communication sur le pacte vert pour l'Europe prévoit expressément que les règles relatives aux aides d'État devraient être révisées afin de tenir compte de ces objectifs stratégiques, de contribuer d'une manière efficace au regard des coûts à la transition vers la neutralité climatique, et de faciliter la suppression progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles, en particulier ceux qui sont les plus polluants, tout en garantissant des conditions de concurrence égales sur le marché intérieur.

Les LDAEE actuelles, qui datent de 2014, expireront le 31 décembre 2021. L'objectif est donc que les nouvelles lignes directrices entrent en vigueur au début de 2022.

En 2019, la Commission a procédé à un bilan de qualité de l'ensemble de mesures visant à moderniser les règles applicables aux aides d'État, qui a été publié le 30 octobre 2020⁴.

Les résultats ont montré que les LDAEE et les règles énoncées dans le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) concernant la protection de l'environnement et l'énergie ont généralement contribué à atteindre les objectifs en matière de climat, mais que certains aspects devraient être simplifiés et modernisés de manière à réduire autant que possible les distorsions des échanges et de la concurrence. En outre, le pacte vert pour l'Europe exige un examen plus large et plus approfondi des LDAEE afin de relever pleinement le défi du pacte vert.

La révision des lignes directrices repose sur l'évaluation et sur diverses sources d'éléments probants et de données, y compris la pratique décisionnelle, une étude externe et les contributions des parties prenantes. La Commission a recueilli des avis dans le cadre d'une consultation publique ouverte menée en 2020. Ces informations seront complétées par les réactions reçues dans le cadre de la présente consultation publique.

Parallèlement, le RGEC fait également l'objet d'une révision partielle des dispositions pertinentes complétant celles énoncées dans les présentes lignes directrices. Une consultation publique sur la proposition relative à ces dispositions révisées devrait avoir lieu au cours de l'été 2021.

2. Justification de la révision

Les deux principaux éléments de la révision sont les suivants:

- un élargissement du champ d'application des lignes directrices à de nouveaux domaines (par exemple la mobilité propre, la biodiversité) et à toutes les technologies susceptibles de mettre en œuvre le pacte vert, ce qui permettra d'augmenter les montants d'aide (100 % du déficit de financement) et de mettre en place de nouveaux instruments d'aide (par exemple des contrats d'écart compensatoire appliqués au carbone);

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Ensemble-de-mesures-visant-a-moderniser-les-regles-applicables-aux-aides-d%E2%80%99Etat-2012-lignes-directrices-sur-les-chemins-de-fer-et-assurance-credit-a-l%E2%80%99exportation-a-court-terme-bilan-de-qualite_fr

- une flexibilisation des règles de compatibilité grâce à une appréciation simplifiée des mesures transversales et, de manière générale, l'absence de notification individuelle pour les grands projets d'investissement verts dans le cadre des régimes autorisés.

Ce champ d'application élargi des lignes directrices doit s'accompagner de garde-fous visant à assurer que l'aide va effectivement là où elle est nécessaire pour améliorer la protection de l'environnement, qu'elle se limite à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux et qu'elle ne fausse pas la concurrence ni l'intégrité du marché intérieur. Cette révision vise également à assurer l'harmonisation et la cohérence avec la législation et les politiques de l'UE pertinentes dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.

En ce qui concerne la suppression progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles, les lignes directrices proposées expliquent qu'en règle générale, il est peu probable que les mesures consistant à soutenir les combustibles fossiles les plus polluants produisent des incidences positives sur l'environnement. Ces mesures ont souvent des incidences négatives considérables, car elles peuvent aggraver les effets externes négatifs sur l'environnement sur le marché. Cela vaut également pour les mesures impliquant de nouveaux investissements dans le gaz naturel, à moins qu'il ne soit démontré que les investissements sont compatibles avec l'objectif en matière de climat à l'horizon 2030 et avec l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 de l'Union. Nous avons donc indiqué dans les lignes directrices proposées que, pour de telles mesures, il est peu probable que le critère de la mise en balance aboutisse à une conclusion positive (et donc que l'aide d'État soit possible).

En ce qui concerne la révision des dispositions pertinentes du RGEC, l'objectif est de faciliter davantage les investissements écologiques en élargissant le champ d'application à des domaines phares tels que les infrastructures pour une mobilité propre et la biodiversité et en réexaminant les dispositions relatives à l'efficacité énergétique des bâtiments et à l'utilisation efficace des ressources afin de les rendre plus opérationnelles. En outre, les règles seront assouplies en ce qui concerne la définition des coûts et des intensités d'aide admissibles.

Les sections suivantes exposent dans les grandes lignes les principaux changements envisagés par la Commission à ce stade de la révision. Le texte du projet de lignes directrices proposé pour consultation n'est pas définitif et sera réexaminé à la lumière des réactions et des éléments probants reçus dans le cadre de la présente consultation publique.

3. Aides à la réduction et à l'élimination des émissions de gaz à effet de serre, notamment grâce au soutien aux énergies renouvelables

Afin de faciliter autant que possible la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat, le champ d'application des lignes directrices proposées est étendu à toutes les technologies qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre et améliorent l'efficacité énergétique. La présente section des lignes directrices évite délibérément de mentionner des technologies spécifiques étant donné que l'objectif est de permettre toutes les technologies et approches susceptibles d'y contribuer et de garantir que les lignes directrices sont aussi à l'épreuve du temps que possible. Toutefois, le soutien aux énergies renouvelables serait entièrement couvert par cette section, et des régimes spécifiques d'énergies renouvelables restent possibles dans le cadre de ces règles afin de garantir que les États membres disposent des outils nécessaires pour soutenir la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergies renouvelables.

En vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou d'améliorer l'efficacité énergétique, il sera possible d'accorder des aides pour couvrir l'intégralité des coûts nets supplémentaires liés à des investissements et des activités plus respectueux de l'environnement, et des aides sous diverses formes, y compris des contrats d'écart compensatoire, sous réserve de règles visant à garantir que la formation des prix du marché n'est pas indûment faussée.

Afin de renforcer la transparence et de garantir une flexibilité supplémentaire bien calibrée, ainsi que d'encourager la participation des parties prenantes à la conception des mesures de soutien, les LDACEE introduisent l'obligation d'une consultation publique sur les principales caractéristiques du régime envisagé dans certaines circonstances.

Afin de garantir la nécessité de l'aide et de décourager les aides en faveur d'investissements moins efficaces au regard des coûts en matière de décarbonation, les États membres devront clairement déterminer le coût de tous les types de projets bénéficiant d'un soutien pour la lutte contre le changement climatique en ce qui concerne le montant d'aide par unité de réduction des gaz à effet de serre obtenue (EUR/tonne d'équivalent CO₂ réduit). Il n'y aura toutefois pas d'obligation d'utiliser ce paramètre comme base de sélection des projets à aider.

Afin de réduire la surcompensation et les distorsions de marché, la mise en concurrence est le mécanisme par défaut pour l'octroi de l'aide et la fixation de son niveau. À moins que cela ne soit justifié, les appels d'offres devraient, dans la mesure du possible, être ouverts à des technologies concurrentes dans l'État membre qui peuvent atteindre l'objectif cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La Commission demande également des commentaires sur l'inclusion, dans le champ d'application des lignes directrices, des aides à l'élimination des gaz à effet de serre de l'environnement. Les technologies permettant l'élimination des gaz à effet de serre de l'air ambiant peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE, mais ne devraient pas entraîner de réduction des efforts visant à épuiser tous les autres moyens d'éviter ou de réduire les émissions. En outre, il existe des investissements privés non subventionnés en faveur de l'élimination des gaz à effet de serre, ce qui indique qu'une aide pourrait ne pas toujours être nécessaire. Les commentaires constitueront une base importante pour prendre une décision de manière éclairée sur la nécessité ou non d'inclure l'élimination des gaz à effet de serre de l'environnement dans le champ d'application des lignes directrices.

4. Autres aides à l'environnement

4.1. Aides à l'amélioration de la performance énergétique et environnementale des bâtiments

Pour atteindre l'objectif de réduction des émissions d'au moins 55 % à l'horizon 2030, l'UE doit réduire les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments de 60 %. La communication de la Commission relative à une vague de rénovations pour l'Europe⁵ fixe l'ambition de doubler au moins les taux de rénovation au cours des dix prochaines années et de faire en sorte que les rénovations conduisent à une meilleure efficacité énergétique et à une utilisation plus efficace des ressources.

Afin de faciliter les rénovations lourdes, les États membres pourront combiner les aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et les aides à tous les investissements qui améliorent leur performance énergétique ou environnementale, comme les infrastructures sur site pour la production et le stockage d'énergie renouvelable, les postes de charge pour véhicules électriques et les équipements de numérisation.

Afin de garantir que l'aide entraîne une réelle amélioration de l'efficacité énergétique, un niveau minimal d'économies d'énergie sera nécessaire. Les mesures d'aide entraînant d'importantes économies d'énergie pourront bénéficier d'une prime verte.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une vague de rénovations pour l'Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie, 14 octobre 2020, COM(2020) 662 final.

Les lignes directrices proposées contiennent des règles spécifiques concernant les aides aux sociétés de services énergétiques visant à faciliter les contrats de performance énergétique.

4.2. Aides en faveur d'une mobilité propre

Afin d'atteindre l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050, le pacte vert pour l'Europe a établi la nécessité de réduire de 90 % les émissions résultant du secteur des transports. La communication de la Commission sur une stratégie de mobilité durable et intelligente⁶ confirme l'ambition du pacte vert pour l'Europe et fixe diverses étapes pour montrer la voie que doivent emprunter les secteurs pour atteindre cet objectif⁷.

Afin de faciliter la transition vers une mobilité propre, les lignes directrices proposées permettront de soutenir l'acquisition de véhicules de transport propres (utilisés pour le transport aérien, routier, ferroviaire, les transports par voie navigable intérieure, les transports maritimes et côtiers de passagers et de marchandises), y compris les véhicules fonctionnant au gaz naturel lorsqu'ils constituent une technologie de transition nécessaire vers une mobilité à émission zéro, ou le post-équipement de véhicules de transport. En outre, le champ d'application des lignes directrices sera élargi afin de permettre aux États membres de soutenir le déploiement d'infrastructures de recharge et de ravitaillement accessibles au public qui sont nécessaires pour exploiter des véhicules propres, sans évincer les investissements privés dans ce secteur.

En règle générale, les aides sont octroyées au moyen de procédures de mise en concurrence afin de garantir qu'elles restent limitées au minimum nécessaire. En ce qui concerne les aides en faveur des véhicules propres, les LDACEE offriraient une certaine souplesse aux États membres pour déterminer la forme d'aide la plus appropriée et permettraient de couvrir jusqu'à la totalité des coûts supplémentaires de propriété. En ce qui concerne les infrastructures de recharge et de ravitaillement, les États membres seront en mesure de financer des projets jusqu'à la totalité du déficit de financement.

4.3. Aides à l'utilisation efficace des ressources et au soutien à la transition vers une économie circulaire

Le plan d'action pour une économie circulaire (PAEC)⁸ qui vise à accélérer la transition de l'UE vers une économie circulaire dans le cadre de la transformation radicale promue par le pacte vert pour l'Europe appelle spécifiquement à tenir compte des objectifs liés à l'utilisation efficace des ressources à l'occasion de la révision des lignes directrices.

Les lignes directrices comprendront une nouvelle section sur l'utilisation efficace des ressources et la circularité, couvrant les aides en faveur des investissements visant à améliorer l'utilisation efficace des ressources et en faveur de la prévention, de la préparation en vue du réemploi ou du recyclage et du recyclage des déchets ou d'autres produits, matériaux ou substances.

Le calcul des coûts admissibles reposera sur la détermination d'un contrefactuel pour garantir que l'aide reste limitée à la compensation des coûts environnementaux. Une autre méthode de calcul est

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir, 9 décembre 2020, COM(2020) 789 final.

⁷ Citons, parmi ces objectifs, l'ambition que, d'ici à 2030, au moins 30 millions de voitures et 80 000 camions «zéro émission» soient en service et celle que, d'ici à 2050, la quasi-totalité des voitures, camionnettes, autobus et véhicules utilitaires lourds neufs soient de type «zéro émission».

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire – Pour une Europe plus propre et plus compétitive, 11 mars 2020, COM(2020) 98 final.

proposée pour les cas où un contrefactuel ne peut être établi. L'intensité d'aide maximale sera de 40 % des coûts admissibles, avec des primes pour les PME, pour les investissements réalisés dans des zones assistées et pour les projets d'innovation écologique. L'aide peut également être octroyée à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.

Les aides couvrant les coûts d'exploitation peuvent être autorisées, à titre transitoire, uniquement pour la collecte séparée et le tri des déchets ou d'autres produits, matériaux ou substances liés à des flux ou des types de déchets particuliers aux fins de leur préparation en vue du réemploi ou du recyclage.

4.4. Autres aides à l'environnement

Réduction de la pollution

Une nouvelle section couvrira les aides à la prévention ou à la réduction de la pollution et des émissions autres que par les gaz à effet de serre (par exemple les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, le bruit, le phosphate, etc.).

Afin de garantir que l'aide est destinée à des investissements ayant une incidence positive sur la réduction de la pollution, les États membres seront tenus de quantifier les bénéfices environnementaux de leurs mesures. Pour simplifier le calcul des coûts admissibles, les lignes directrices proposées prévoient d'autres règles de proportionnalité si un contrefactuel ne peut être établi. L'intensité d'aide maximale sera de 40 % des coûts admissibles, avec des primes pour les PME et pour les investissements réalisés dans des zones assistées. L'aide peut également être octroyée à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.

Des règles spécifiques s'appliqueront aux aides octroyées sous la forme de permis négociables.

Réhabilitation et biodiversité

Le champ d'application des lignes directrices proposées est étendu non seulement aux aides à la décontamination, mais aussi aux aides à la réhabilitation de la nature et des écosystèmes, ainsi qu'à la protection et à la restauration de la biodiversité.

Les lignes directrices proposées permettent aux États membres de couvrir jusqu'à la différence entre 100 % des coûts du projet de décontamination, de réhabilitation ou de biodiversité et l'augmentation de la valeur du site résultant de la décontamination ou de la réhabilitation. Conformément au «principe du pollueur-payeur», une aide ne peut pas être octroyée à l'entité responsable de la prévention et de la correction de la dégradation et la contamination de l'environnement, sauf si elle est nécessaire pour élargir la portée ou l'ambition du projet de décontamination ou de réhabilitation au-delà de ses obligations légales.

Réduction d'impôts

Compte tenu de l'autonomie fiscale des États membres et afin de leur offrir une certaine souplesse lors de l'élaboration d'une mesure sous la forme de réductions d'impôts, les lignes directrices proposées comportent une section spécifique fournissant des critères de compatibilité ciblés (par exemple une simplification, en particulier l'exemption de l'obligation de mise en concurrence). Cette section est divisée en deux sous-sections: i) réductions des taxes ou prélèvements environnementaux, qui sont nécessaires pour certains secteurs à forte intensité de ressources (maintien des dispositions existantes contenues dans la section 3.7.1 des LDAEE de 2014); ii) réduction des impôts et/ou taxes parafiscales, dont l'objectif premier est la protection de l'environnement, à savoir inciter les bénéficiaires à entreprendre des projets ou des activités entraînant une diminution de la pollution ou de la consommation des ressources.

Les aides ne doivent pas excéder le taux ou le montant normaux de la taxation ou du prélèvement qui seraient autrement applicables. Selon que l'aide concerne une aide à l'investissement ou une aide au fonctionnement, d'autres garanties spécifiques s'appliquent.

5. Aides dans le secteur énergétique

5.1. Aides à la sécurité de l'approvisionnement en électricité

Les lignes directrices proposées préservent largement les règles des LDAEE de 2014, en intégrant les principaux aspects de la législation sectorielle et en codifiant la pratique décisionnelle depuis 2014, en précisant notamment que les lignes directrices s'appliquent également aux mesures de congestion du réseau et d'interruptibilité.

Les lignes directrices proposées permettront aux États membres de rendre leurs mesures de sécurité de l'approvisionnement plus écologiques (par exemple en fixant des seuils d'émission nationaux stricts ou en intégrant d'autres critères environnementaux dans leurs mesures de sécurité de l'approvisionnement).

Afin de renforcer la transparence et d'encourager la participation des parties prenantes à la conception de ces mesures de soutien complexes, une obligation de consultation publique sera introduite dans certaines circonstances.

5.2. Aides en faveur des infrastructures énergétiques

Les règles relatives aux aides d'État en faveur des infrastructures énergétiques fonctionnent dans un contexte où de nombreux projets, en particulier de plus grande envergure, sont cofinancés par les Fonds structurels de l'UE. En outre, un montant important de dépenses du fonds pour la reprise et la résilience (FRR) au titre de l'initiative phare «Monter en puissance» est destiné à être affecté à des projets d'infrastructure spécifiques. Les lignes directrices proposées rappellent clairement que les questions relatives aux aides d'État ne se posent que lorsque l'infrastructure est exploitée en dehors des monopoles naturels et légaux des gestionnaires de réseau.

Le champ d'application des lignes directrices proposées serait également étendu à de nouvelles catégories d'infrastructures qui sont devenues plus importantes depuis l'introduction des LDAEE actuelles, telles que les gazoducs réservés à l'hydrogène et aux gaz renouvelables, ainsi qu'à d'autres nouvelles catégories d'infrastructures qui pourraient voir le jour au cours des prochaines années. Les investissements dans ces nouvelles catégories d'infrastructures seraient également évalués au regard des principes d'appréciation généraux en ce qui concerne la proportionnalité et la prévention des distorsions de la concurrence.

Enfin, afin d'éviter le verrouillage des infrastructures liées aux combustibles fossiles, des garanties supplémentaires seront introduites pour soutenir les investissements dans les infrastructures de gaz naturel (par exemple les terminaux GNL), par exemple en exigeant que les infrastructures gazières soient prêtes pour l'hydrogène ou qu'elles ne créent pas, d'une quelconque autre façon, d'effet de verrouillage. Les infrastructures destinées à d'autres formes de combustibles fossiles (en particulier le pétrole) ne seraient pas incluses dans les lignes directrices proposées.

5.3. Aides en faveur des réseaux de chaleur et de froid

En ce qui concerne les réseaux de chaleur et de froid, les simplifications introduites dans le cadre de la communication sur le plan d'investissement pour une Europe durable⁹ et du modèle FRR¹⁰ seront maintenues. Ces règles: a) ouvrent la possibilité d'évaluer la proportionnalité de l'aide pour le réseau ainsi que pour la source de chaleur au regard du déficit de financement (c'est-à-dire sans tenir compte des intensités d'aide précédentes) et b) précisent que lorsque l'investissement de modernisation n'atteint pas encore le niveau d'efficacité énergétique, l'aide peut néanmoins être autorisée à condition qu'une nouvelle amélioration visant à atteindre l'efficacité énergétique soit entreprise dans un délai de trois ans.

Dans ce cas également, des garanties supplémentaires seront introduites contre l'effet de verrouillage pour les projets de réseaux de chaleur impliquant des combustibles fossiles. Conformément à l'approche générale décrite à la section 2, les lignes directrices proposées expliquent qu'il est peu probable que le soutien à la nouvelle génération de chaleur reposant sur les combustibles fossiles les plus polluants soit possible compte tenu de l'absence d'effets positifs sur l'environnement et des effets négatifs supplémentaires de ce soutien. Des effets positifs pourraient toutefois être constatés en ce qui concerne le soutien à la modernisation des réseaux de transport de chaleur autour d'installations de production utilisant des combustibles fossiles, pour autant que cela n'entraîne pas une augmentation de la production d'énergie à partir de combustibles fossiles (par exemple en connectant des clients supplémentaires).

En ce qui concerne le soutien aux projets de production de chaleur pour les réseaux de chaleur qui impliquent du gaz, les États membres doivent expliquer comment ils veilleront à ce que l'investissement soit compatible avec la stratégie globale visant à atteindre l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 de l'Union.

5.4. Aides en faveur de la fermeture des industries du charbon, de la tourbe et de l'huile de schiste

L'abandon progressif de la production d'électricité à partir de charbon, de tourbe et d'huile de schiste est l'un des principaux moteurs de la décarbonation du secteur de l'électricité au sein de l'Union. Les lignes directrices proposées incluront des règles de compatibilité pour deux types de mesures de soutien que pourront prendre les États membres pour soutenir la fermeture de centrales électriques qui brûlent du charbon (tant la houille que le lignite), de la tourbe ou de l'huile de schiste, et aussi potentiellement des exploitations minières de ces combustibles (ci-après dénommées conjointement les «activités d'exploitation du charbon, de la tourbe et de l'huile de palme»).

Une première sous-section concerne les aides octroyées par les États membres pour compenser la fermeture anticipée d'activités rentables d'exploitation du charbon, de la tourbe et de l'huile de schiste, en particulier pour les manques à gagner. Dans la mesure du possible, le montant de l'aide sera défini au moyen de procédures de mise en concurrence. Pour garantir la mise en œuvre des projets les plus efficaces, il sera également nécessaire de quantifier les bénéfices environnementaux.

Une deuxième sous-section concerne les aides octroyées par les États membres pour couvrir les coûts sociaux et environnementaux exceptionnels résultant de la fermeture d'activités d'exploitation du charbon, de la tourbe et de l'huile de schiste qui ne sont pas compétitives. Les catégories de coûts admissibles couvertes sont définies dans les lignes directrices proposées. Les coûts résultant du non-

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'investissement pour une Europe durable – Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, 14 janvier 2020, COM(2020) 21 final.

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_district_heating.pdf

respect des règlements environnementaux et les coûts liés à la production courante ne seront pas admissibles.

6. Aides sous forme de réductions de taxes sur l'électricité pour les grands consommateurs d'énergie

La transformation de l'économie de l'UE conformément au pacte vert pour l'Europe est partiellement financée par des prélèvements sur la consommation d'électricité. Dans ce contexte, il est probable que les États membres continuent de financer ces politiques au moyen de prélèvements et, partant, que ces prélèvements augmentent. Certains secteurs qui sont particulièrement exposés au commerce international et reposent fortement sur l'électricité pour leur création de valeur peuvent être confrontés à une charge financière importante liée au paiement de ces prélèvements. Les LDAEE ont donc permis aux États membres d'introduire des réductions sélectives pour le paiement de ces prélèvements. Les lignes directrices proposées continueraient de permettre des réductions des prélèvements, afin de corriger le risque accru que les activités dans les secteurs admissibles quittent l'Union européenne pour s'installer là où les critères environnementaux sont absents ou moins ambitieux. La Commission a recensé ces secteurs et introduit des exigences de proportionnalité tenant compte du fait que, si les réductions sont trop élevées ou accordées à un trop grand nombre de consommateurs d'électricité, le financement global du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables pourrait être menacé et les distorsions de concurrence et des échanges pourraient être particulièrement importantes.

L'admissibilité est déterminée sur la base de seuils d'électro-intensité et d'intensité des échanges au niveau sectoriel. Les secteurs sont admissibles s'ils ont une intensité des échanges d'au moins 20 % au niveau de l'Union et une électro-intensité d'au moins 10 % au niveau de l'Union. En outre, la Commission estime qu'un risque similaire existe dans les secteurs qui sont confrontés à une électro-intensité d'au moins 7 % et à une intensité des échanges d'au moins 80 %. Un seuil d'intensité des échanges de 20 % est compatible avec les méthodes utilisées pour établir la liste des secteurs exposés à un risque de fuite de carbone dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE¹¹ et la liste des secteurs considérés comme exposés à un risque réel de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirectes dans le cadre des lignes directrices relatives aux aides d'État dans le contexte du SEQE¹². En outre, la Commission estime qu'il existe un risque important que les activités dans les secteurs admissibles quittent l'Union européenne en raison des prélèvements concernés uniquement lorsque le niveau cumulé global de ces prélèvements (avant toute réduction) atteint un niveau minimal de coûts par MWh.

Afin de tenir compte de l'ambition plus élevée du pacte vert et de codifier la pratique décisionnelle existante de la Commission, le champ d'application des réductions sera étendu à l'ensemble des prélèvements sociaux et de décarbonation. Le désavantage concurrentiel pour les grands consommateurs d'énergie est considéré comme particulièrement présent si les prélèvements sur l'électricité atteignent un certain seuil minimal. Les prélèvements réduits seront considérés comme proportionnés si les entreprises paient au moins 25 % des prélèvements en question; toutefois, il serait également possible de plafonner la contribution propre des entreprises à 1,5 % de leur valeur ajoutée brute. Il est également proposé d'aligner partiellement les dispositions relatives aux réductions pour les grands consommateurs d'énergie sur les lignes directrices concernant le SEQE, y compris l'introduction de conditionnalités vertes.

¹¹ Décision déléguée (UE) 2019/708 de la Commission du 15 février 2019 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement de la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone pour la période 2021-2030

¹² Communication de la Commission - Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021, 21 septembre 2020, C(2020) 6400 final

La Commission demande spécifiquement des commentaires sur i) le caractère approprié ou non de la méthode susmentionnée pour recenser les secteurs particulièrement exposés au risque de délocalisation en dehors de l'Union européenne, tout en réduisant les risques mentionnés plus haut en ce qui concerne les distorsions de la concurrence et des échanges en l'absence d'un financement suffisant pour soutenir l'énergie produite à partir de sources renouvelables et ii) le niveau cumulé minimal par MWh des prélèvements concernés qui serait nécessaire pour permettre les réductions.