

Avis du Comité des Régions — Nouvelles lignes directrices pour les aides d'État en matière d'énergie

(2014/C 174/05)

Rapporteur	M. Gusty Graas, échevin de la commune de Bettembourg (LU/ADLE)
Texte de référence	Avis d'initiative

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Observations générales dans le cadre européen de l'énergie

1. rappelle que selon des prévisions de l'Agence internationale de l'énergie, la consommation en énergie présentera mondialement une croissance d'un tiers jusqu'en 2035, due en premier lieu à une demande accrue des pays nouvellement industrialisés;
2. souligne que le marché de l'énergie connaît une mutation importante, en ce sens que de nouveaux producteurs de gaz naturel entrent sur le marché et que la production d'énergies renouvelables se développe fortement dans beaucoup d'États membres. Partant, une adaptation des lignes directrices pour l'octroi d'aides étatiques s'impose, de sorte que les États membres de l'Union européenne disposent à partir de 2014 de règles précises quant à leur politique de subventions en matière d'énergie. Cette clarté est essentielle pour que les investisseurs puissent mettre en place leurs projets;
3. fait observer que dans l'Union européenne, les objectifs proposés par la Commission dans «le cadre européen pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030» doivent être conciliés avec la disparité des ressources des États membres et leurs intérêts parfois divergents;
4. rappelle que la concurrence et l'existence d'un marché libre en matière d'énergie ne sont pas des fins en soi mais des moyens subordonnés aux objectifs supérieurs de l'Union européenne tels que définis à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne;
5. suggère à la lumière des conclusions de l'avocat général du 28 janvier 2014 dans l'Affaire C-573/12 *Ålands Vindkraft* que la Commission Européenne reporte la présentation de ses nouvelles lignes directrices après l'arrêt de la Cour de Justice. En effet, l'avocat général propose à la Cour de déclarer invalide l'article 3§ 3 de la directive 2009/28 qui, dans le cadre d'un régime national à l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables, permet de réserver l'octroi de certificats d'électricité aux producteurs d'électricité verte établi dans l'Etat membre concerné. Or, l'invalidation de ce dispositif remettrait fondamentalement en cause l'architecture des régimes d'aide au développement des énergies renouvelables dans un grand nombre d'Etats-membres et rendrait probablement les lignes directrices caduques si elles étaient présentées avant l'arrêt et créerait ainsi une insécurité juridique;
6. entérine les objectifs de l'UE en matière de politique climatique et énergétique, tels qu'ils sont notamment sanctionnés par la directive 2009/28/CE sur les énergies renouvelables. Les États membres et les collectivités locales et régionales ont élaboré des réglementations et des mesures destinées à réaliser, d'ici 2020, ces visées concernant l'action dans le domaine du climat et de l'énergie. Les nouvelles lignes directrices pour les aides d'État en matière environnementale et énergétique ne peuvent entrer en contradiction ni avec les buts qui ont été bien établis de cette manière, ni avec les dispositifs réglementaires et les dispositions qui ont été adoptés afin de les atteindre;
7. souligne dans ce contexte la nécessité d'instaurer un équilibre entre, d'une part, les différentes sources d'énergie et les différents mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et, d'autre part, les règles européennes communes visant à éviter toute distorsion du marché; est dès lors préoccupé par le fait que les propositions exposées par la Commission européenne dans le document de consultation pourraient limiter dans une trop grande mesure la possibilité d'établir des distinctions, en particulier en ce qui concerne la possibilité de soutenir la production durable d'énergie à partir de sources renouvelables;

Observations sur l'orientation des politiques européennes existantes en matière d'énergie

8. prend acte du document de consultation sur le projet de nouvelles lignes directrices de décembre 2013 concernant les aides d'État sur l'environnement et l'énergie couvrant la période 2014-2020; déplore que le document en question n'ait été présenté qu'en une seule langue officielle de l'Union et que le délai de réponse à la consultation ait été de fait réduit à six semaines au lieu des huit semaines habituelles; craint dès lors que dans de telles conditions la représentativité des réponses à la consultation soit affaiblie;

9. regrette que le document de consultation de la Commission ne fasse à aucun moment référence à la Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie;
10. souligne qu'il convient d'adopter une approche intégrée des politiques énergétiques et environnementales au niveau de l'Union européenne;
11. estime que le changement climatique et la politique d'énergie ne peuvent être vus et traités séparément;
12. souligne que le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) a été établi par la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 afin «de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes». La phase 3 (2013-2020) devrait être un renforcement du système dans l'optique d'obtenir une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020 (par rapport à 1990); constate toutefois que l'excédent de quotas d'émissions alloués fait perdre au dispositif une certaine efficacité;
13. souhaite que les lignes directrices pour les aides d'État en matière d'énergie tiennent également compte des objectifs fixés pour 2030 et de l'objectif de chercher à tendre vers une part majoritaire en énergies renouvelables pour 2050;
14. est convaincu que la lutte contre le changement climatique, le gain en efficacité énergétique, la stimulation de la production d'énergies renouvelables et la réduction de l'empreinte environnementale constituent des objectifs d'intérêt commun en elles-mêmes;
15. est d'avis que le développement de la production d'énergies renouvelables offre des opportunités réelles pour stimuler une croissance verte et créer de nouveaux emplois stables;
16. se montre satisfait que les Fonds structurels et d'investissements européens prennent de plus en plus en considération l'énergie, le climat et des objectifs environnementaux;
17. rappelle que la Commission européenne veut que 20% des Fonds européens de développement régional dans des régions développées et 6% dans des régions moins développées soient investis dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables;
18. soutient les efforts de l'UE au niveau international pour maintenir son rôle dirigeant dans la lutte contre le changement climatique;

Observations concernant l'opportunité d'aides d'État dans le cadre des politiques de l'énergie

19. approuve le principe selon lequel des aides étatiques sont justifiées si le marché seul n'est pas en mesure d'apporter des améliorations substantielles au niveau de la protection de l'environnement; partage l'avis de la Commission selon lequel des aides étatiques peuvent être des instruments appropriés pour réaliser les objectifs ambitieux en matière de réduction de CO₂;
20. sachant que le coût élevé de production de certains types d'énergies renouvelables ne permet pas aux entreprises de pratiquer des prix compétitifs sur le marché, estime que dans ces cas des aides d'État sont justifiables si l'on peut entrevoir que la technologie utilisée et son marché pourront atteindre la maturité: Toutefois; cette aide devrait être coordonnée si possible, au niveau de l'Union européenne et entre les États-Membres et prendre en considération les spécificités régionales;
21. soutient en principe la Commission dans ses efforts d'introduire davantage de mécanismes de marché dans l'attribution des aides et recommande à cet effet d'y associer les agences de l'énergie locales et régionales;
22. considère que les aides étatiques en matière d'énergie doivent être considérées comme ayant des répercussions économiques et sociales également aux niveaux régional et local. Les externalités, positives et négatives, à court, moyen et long termes sont, dans la mesure du possible, à internaliser dans le coût réel de l'énergie afin de minimiser la distorsion de concurrence;
23. rappelle qu'afin de garantir une capacité innovatrice de pointe, l'Union Européenne doit faciliter la mise en place d'un régime où différentes technologies se concurrencent sur le marché de l'énergie
24. estime nécessaire que l'octroi d'aides d'État soit rendu transparent pour que les États membres, la Commission, les acteurs économiques, les collectivités territoriales et les citoyens aient accès aux informations nécessaires;

Propositions concrètes: orientation générale des politiques européennes en matière d'énergie

25. observe que les subventions dans l'intérêt de l'énergie fossile devraient être supprimées à court terme vu qu'elles mènent à une distorsion de la concurrence et à des coûts environnementaux considérables;

26. sachant que l'exploitation des gaz et huile de schiste par fracturation hydraulique est une technique controversée, mais que certains pays commenceront une première exploitation commerciale durant l'année en cours, estime qu'on ne peut se soustraire à des réflexions concernant des aides étatiques à ce niveau;

27. est d'avis que les lignes directrices pour les aides publiques à l'énergie ne devraient pas inclure de dispositions spécifiques permettant des aides publiques pour l'énergie nucléaire; en même temps, les principes de marché doivent aussi s'appliquer à cette technologie-ci;

28. tient à relever que toute source d'énergie renouvelable telles que notamment les énergies éolienne, solaire, géothermique, hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz utilisées par les collectivités locales et régionales, nécessitent une attention particulière. La production de biocarburants peut être soutenue pour autant qu'ils respectent les critères de durabilité environnementale tels qu'ils sont prévus par les dispositions communautaires;

29. souligne que la production d'électricité par des centrales hydroélectriques peut contribuer au stockage et à l'équilibre des réseaux et être soutenu dès lors qu'il est établi qu'elle respecte des critères de durabilité;

30. se demande si la référence spécifique à la technologie CCS (carbon capture & storage) est bien compatible avec le principe de neutralité technologique que la Commission affiche par ailleurs;

31. est d'avis que l'UE devrait définir un cadre juridique commun pour une utilisation des énergies et un soutien des énergies renouvelables plus rationnels;

32. demande au niveau de l'UE une plus grande efficacité énergétique, une plus grande part d'énergies renouvelables, un meilleur mélange d'énergies ainsi qu'un cadre réglementaire permettant d'offrir aux acteurs des conditions plus équitables;

33. relève toute la difficulté d'instaurer une cohérence entre, d'une part, le cadre régissant le droit de la concurrence au niveau de l'UE, pour lequel celle-ci détient une compétence exclusive, et, d'autre part, les principes fondamentaux de sa politique énergétique, qui sont, en particulier, définis par l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et prévoient une responsabilité partagée entre elle et les États membres, avec obligation de respecter le principe de subsidiarité et le rôle important des collectivités locales et régionales, en particulier des agences de l'énergie locales et régionales;

34. se rend compte que les risques de coupure d'électricité demeurent. Partant, le CdR ne peut ignorer que pour garantir la continuité de l'approvisionnement en électricité, certaines aides publiques doivent être permises, tout d'abord pour la mise en place de réseaux énergétiques intelligents favorisant la flexibilité de la production et de la consommation d'énergie décentralisée, puis pour la mise en place d'un stockage énergétiquement efficace, et enfin pour la construction de centrales flexibles dédiées aux fonctions d'équilibrage et respectueuses des impératifs environnementaux et climatiques. Ces centrales dites «de réserve», qui peuvent nécessiter des subventions sous la forme de paiements compensatoires versés par l'État, ne devraient tout de même pas concurrencer les énergies renouvelables et devraient répondre aux technologies les plus modernes afin que leur production de CO₂ soit réduite au minimum. Par contre, le CdR estime que la nouvelle construction de centrales à charbon ne devrait plus bénéficier d'aides étatiques. Avant d'envisager des capacités de réserve, le CdR recommande d'inciter davantage les consommateurs à utiliser l'électricité en dehors des périodes de pointe. La Commission estime qu'il existe une marge de manœuvre de 10 %;

35. le recours aux compteurs intelligents et la connexion des équipements terminaux à l'Internet peuvent permettre de synchroniser davantage encore l'offre et la demande sur le marché de l'électricité. La diminution de l'effort de stockage qui en résulte du côté du fournisseur peut contribuer à faire baisser les coûts de l'électricité pour le client final;

Propositions concrètes: les méthodes de support en matière d'énergie

36. relève que sur un plan de principes, les taxes écologiques peuvent constituer un outil adéquat pour réduire les émissions de CO₂ mais constate néanmoins que dans certaines circonstances, elles peuvent aussi affecter la compétitivité de certaines entreprises et que les en exempter peut fortifier leurs positions. Il convient toutefois d'éviter d'établir des réglementations dérogatoires susceptibles d'induire des distorsions de concurrence entre États ou régions, surtout lorsqu'elles aboutissent par ailleurs à accroître le niveau d'imposition de certains groupes de consommateurs ou de toute la société. Comme solutions de substitution aux taxes ou exemptions de taxe, il est donc nécessaire de prévoir des prescriptions ou seuils maximum qui soient valables pour tous les acteurs du marché et susceptibles à la fois de sensibiliser davantage aux questions environnementales et de réduire à long terme l'impact négatif de l'empreinte écologique;

37. admet que l'introduction de taxes environnementales sur des produits définis est surtout envisageable si des produits alternatifs entraînant moins de conséquences négatives pour l'environnement sont offerts sur le marché, de sorte que le consommateur dispose d'un certain choix;

38. demande que dans l'attribution d'aides, les États membres puissent davantage tenir compte des spécificités de leurs régions, et notamment des particularités de nature climatique, démographique et culturelle, surtout en ce qui concerne les régions moins développées, afin de ne pas freiner leur développement énergétique. Il est indispensable de garantir la préservation intégrale des acquis pour les projets déjà réalisés. Les conditions spécifiques des coopératives de citoyens producteurs d'énergie et des petits investisseurs privés doivent également être prises en compte dans le cadre des appels d'offre et de la commercialisation directe. Les États membres doivent conserver une marge de manœuvre adéquate en la matière;

39. redoute dès lors que les propositions de la Commission ne limitent à de très petites installations ou à des quantités minimales d'énergie le dispositif de tarifs de rachat fixes en faveur des énergies renouvelables qui est appliqué par de nombreux États membres en vue de promouvoir celles-ci et d'atteindre les objectifs de protection du climat et qu'elles ne se fondent pour ce faire sur une définition rigide des technologies arrivées à maturité sur le marché, reposant sur la part de marché qu'elles détiennent à l'échelle européenne; une telle acceptation ne reflète pas la diversité des situations qui prévalent au sein des États membres et de leurs régions et met en péril le développement des potentialités de l'énergie durable;

Propositions concrètes: orientation future concernant l'opportunité d'aides d'État en matière d'énergie

— Mécanismes de marché

40. note qu'afin de mettre en place un marché fonctionnant de manière propre, il est indispensable de garantir une multiplicité de fournisseurs d'énergie; de même, le fait de s'appuyer sur plusieurs de fournisseurs ne garantira pas seulement la continuité de la production et de la consommation d'énergie, mais facilitera aussi, grâce à la concurrence, l'introduction de nouvelles technologies;

41. soutient la Commission dans son approche selon laquelle avant d'envisager un mécanisme d'aide publique, les gouvernements devraient analyser les causes de l'inadéquation de la production d'énergie et éliminer le cas échéant des distorsions empêchant le marché de fournir des incitations à l'investissement dans les capacités de production;

42. signale que quelle que soit la méthode choisie, le principe de la neutralité technologique ne pourra en aucun cas mettre en danger l'atteinte des objectifs en terme d'environnement et d'énergie;

— Initiatives régionales et locales

43. estime que les communes et régions devraient disposer d'une certaine latitude pour pouvoir soutenir financièrement des projets dont une commercialisation n'est pas évidente à court terme, mais qui sont dotés d'une technologie intéressante pouvant conduire dans le futur à une utilisation plus efficace de l'énergie aussi bien qu'à un niveau plus élevé de protection de l'environnement;

44. est d'avis que des coopératives au niveau local et régional formées par les citoyens pour promouvoir davantage les énergies renouvelables nécessitent une attention particulière, premièrement parce qu'elles constituent des fournisseurs d'énergie additionnels et deuxièmement parce qu'elles consolident la conscience d'une utilisation rationnelle de l'énergie par un effet éducatif considérable. Cet effet incitatif est donc à compter comme externalité positive qui devra être prise en compte par le marché; les nouvelles lignes directrices pour les aides d'État doivent par conséquent laisser des perspectives de développement aux installations énergétiques organisées en coopératives;

45. propose de respecter les particularités socio-économiques des petits réseaux pour lesquels la méthode par appel d'offres émis par les États membres n'est pas appropriée vu qu'elle ne garantit pas des conditions d'entrée égales aux participants;

46. constate avec satisfaction l'extension proposée des exemptions (GBER) en ce qui concerne les aides au soutien d'initiatives de chauffage urbain et de l'efficacité énergétique améliorée des bâtiments;

47. revendique également des conditions particulières au sujet des aides pour former le personnel fournissant un soutien technique et des conseils aux collectivités locales et régionales;

48. promeut l'engagement civil non seulement dans le débat environnemental et énergétique, mais aussi dans les initiatives concrètes de production, notamment à travers des coopératives;

49. se montre réservé quant à l'intention de la Commission de remplacer le tarif de rachat de l'électricité issue des énergies renouvelables, où les producteurs d'électricité verte reçoivent un prix fixe par kWh, par des primes de rachat. La confiance légitime des investisseurs quant à la rentabilité des investissements existants doit être respectée afin de garantir leur engagement dans le long terme; plaide dès lors pour que les 19 États membres qui en disposent puissent conserver leur système concluant de tarifs de rachat.

50. demande que les plafonds d'éligibilité pour les aides aux installations de production d'énergies alternatives faisant l'objet d'une première exploitation commerciale, ainsi qu'aux installations de petite taille soient portés à 5 MW, et qu'ils soient relevés à 15 MW dans le cas des éoliennes;

51. met en garde sur le fait qu'un processus administratif lourd pour évaluer le caractère opportun des aides étatiques pourrait entraîner des coûts additionnels, notamment pour les initiatives à petite échelle;

52. salue l'intention de la Commission de soutenir également à l'avenir l'utilisation de la biomasse, d'autant plus que de nombreuses collectivités locales et régionales exploitent de telles centrales et que cela génère des emplois par MW installé. Suggère en outre de considérer un soutien juridique et financier pour les initiatives entrepreneuriales publiques et privées visant l'exploitation durable des forêts afin de disposer de biomasse de qualité;

— Infrastructures

53. est favorable à l'avis de la CEDEC (European Federation of Local Energy Companies) de faciliter des investissements dans les technologies intelligentes de distribution au niveau des réseaux électriques, celles-ci favorisant une utilisation efficace de l'énergie par le consommateur final. En même temps, ces investissements dans l'infrastructure énergétique assurent la sécurité d'approvisionnement;

54. estime que les États membres, les communes et les régions devraient instaurer ou améliorer un régime visant à faciliter les investissements permettant d'accroître l'efficacité énergétique, par exemple en accordant des subventions pour l'isolation des murs extérieurs d'une habitation, l'isolation thermique d'un mur contre sol ou zone non chauffée d'une habitation, l'isolation thermique d'une toiture inclinée ou plate d'une habitation, l'isolation thermique de la dalle supérieure contre grenier non chauffé d'une habitation, le remplacement des fenêtres et portes d'une habitation, l'installation de capteurs solaires thermiques et photovoltaïques, l'installation d'un chauffage central à granulés de bois (pellets) ou à bûches de bois, l'installation d'une ventilation contrôlée avec récupération de chaleur, l'installation de solutions énergétiques fondées sur la géothermie et l'installation d'une pompe à chaleur;

55. rappelle que la cogénération de chaleur et d'électricité est le moyen le plus efficace de produire simultanément de l'électricité et de la chaleur. Partant, le CdR lance un appel aux communes, les invitant à installer des «cogénérations». Les collectivités locales investissant dans une installation de cogénération à haut rendement devraient pouvoir bénéficier d'aides;

56. salue l'idée que les lignes directrices vont dorénavant promouvoir l'utilisation des subventions publiques pour les infrastructures énergétiques transfrontières ou la mise en place de projets qui contribuent à la cohésion régionale;

— Recherche et développement

57. estime que des aides doivent également être accordées pour des études environnementales réalisées par des collectivités locales et régionales dans les domaines suivants: dépassement de normes communautaires ou augmentation du niveau de protection de l'environnement en l'absence de telles normes; demande que dans certains cas des aides pour des études non directement liées à des investissements, comme des études sur l'accompagnement à l'éco-construction ou l'éco-conception, des aides puissent être octroyées dans le cadre du régime de minimis. De même, la Commission européenne devra mettre en place des programmes spécifiques de promotion de recherche appliquée et de développement technologique auxquels participeront conjointement des entreprises du secteur énergétique, des universités et des centres de recherche;

58. souligne le rôle considérable que doivent assumer les universités et les instituts de recherche, les centres technologiques et les agences de l'énergie concernant l'application de nouvelles technologies dans le domaine de l'énergie. Partant, des fonds adéquats doivent être mis à leur disposition pour atteindre ces objectifs;

59. estime qu'en raison de l'importance des coûts de recherche et de développement des énergies renouvelables et des technologies à haute efficacité énergétique, qui sont encore relativement récentes, ainsi que de l'absence d'internalisation des coûts externes de la production d'énergie utile à partir de sources fossiles, qui est imputable aux prix actuels des quotas d'émission de gaz à effet de serre, il est nécessaire de prévoir, pour le soutien aux investissements en faveur de ces technologies, un régime reposant sur un mécanisme de mutualisation;

Propositions concrètes: procédure d'attribution des aides d'État en matière d'énergie

60. demande que les bénéficiaires locaux et régionaux soient associés à la conception des régimes d'aides;
61. se prononce pour une simplification administrative au niveau de l'octroi de subventions étatiques;
62. préconise une garantie de transparence de toutes les décisions à prendre en matière d'aides étatiques au niveau de l'énergie et d'évaluer les multiples avantages qui peuvent être obtenus grâce à l'utilisation des mesures définies pour la fourniture d'aides étatiques. En outre, il y a lieu de vérifier qu'il n'y ait aucun chevauchement entre les actions financées dans divers cadres.

Bruxelles, le 2 avril 2014.

*Le Président
du Comité des régions*

Ramón Luis VALCARCEL SISO
