

4.9. L'enseignement dans les États membres doit attacher davantage d'importance aux principes de l'économie sociale et des partenariats. Concrètement, cela signifie que cet enseigne-

ment, ainsi que la création de matériel pédagogique et de cursus, doivent être financés au titre de l'apprentissage tout au long de la vie.

Bruxelles, le 14 mars 2002.

Le Président

du Comité des régions

Albert BORE

Avis du Comité des régions sur:

- la «**Proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent**»,
- la «**Communication de la Commission sur la mise en œuvre de la première étape du programme européen sur le changement climatique**», et
- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil**»

(2002/C 192/14)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (COM(2001) 579 final), la Communication de la Commission sur la mise en œuvre de la première étape du programme européen sur le changement climatique (COM(2001) 580 final), et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (COM(2001) 581 final);

vu la décision du Conseil du 11 décembre 2001 de consulter le Comité des régions sur ce sujet, comme le prévoit le premier paragraphe de l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision du Bureau du 12 juin 2001 de charger la commission 4, aujourd'hui commission «Développement durable», de préparer les travaux en la matière;

vu la décision de son président en date du 11 mars de désigner Mme Rahkonen comme rapporteuse générale pour le présent avis, conformément à l'article 40 § 2 du Règlement intérieur;

- vu son avis du 18 septembre 1997 sur «Les changements climatiques et l'énergie» (CdR 104/97 fin) (1);
- vu son avis sur la troisième session de la conférence des parties à l'accord-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CdP 3) approuvé du 1 au 10 décembre 1997 à Kyoto sur le protocole relatif à la réduction des gaz à effets de serre;
- vu son avis du 16 juillet 1998 «Énergie de l'avenir: sources d'énergie renouvelables — stratégie et livre blanc sur le programme de travail de la Communauté» (COM(97) 599 final) (CdR 57/98 fin) (2);
- vu son avis du 11 mars 1999 sur «Les transports et le CO₂ — Pour une approche communautaire» (CdR 230/98 fin) (3);
- vu son avis du 18 novembre 1999 sur la «Préparation de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto» (CdR 295/1999 fin) (4);
- vu son avis du 21 septembre 2000 sur le «Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre» et la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre: vers un programme européen sur le changement climatique (PECC)» (CdR 189/2000 fin) (5);
- vu son avis du 14 novembre 2001 sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Rio, dix ans après: Préparation du sommet mondial sur le développement durable de 2002» (CdR 37/2001 fin) (6),
- a adopté, lors de sa 43^e session plénière des 13 et 14 mars 2002 (séance du 14 mars), l'avis suivant à l'unanimité.

Points de vue et recommandations du Comité des régions

1. Concernant la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (7)

1.1. Le Comité des régions préconise fortement la ratification du protocole de Kyoto par les États membres et par le Conseil ainsi qu'une répartition des charges juridiquement contraignante à l'intérieur de la Communauté, conformément au calendrier et aux propositions avancés par le Conseil.

1.2. Le Comité espère que le processus de ratification sera achevé et sera prêt à être publié pour la réunion Rio+10 qui se tiendra à Johannesburg en 2002. À cet égard, le Comité rappelle également à la Commission les conclusions de son avis du 14 novembre 2001 (8) sur la préparation du sommet de Rio+10.

1.3. Le Comité constate que les États-Unis, bien qu'ils n'aient pas ratifié le protocole de Kyoto, se sont engagés à respecter la convention-cadre sur le changement climatique adoptée à Rio de Janeiro. Le protocole de Kyoto n'impose pas de réduction des émissions aux pays en développement. Toutefois, dans ces pays aussi, l'augmentation des émissions est considérable. Pour sa part, et en dehors de tout préjugé, l'UE doit exiger des États-Unis et de tous les autres pays qui ne sont pas partie au protocole de Kyoto qu'ils réduisent activement leurs émissions dans le cadre de leur politique climatique.

1.4. De l'avis du Comité, le protocole de Kyoto constitue un point de départ qui permet de formuler des objectifs réels et encore plus ambitieux en matière de réduction des émissions. Ces objectifs devront être formulés en temps utile avant l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto.

2. Concernant la Communication de la Commission sur la mise en œuvre de la première étape du programme européen sur le changement climatique (9)

2.1. Le Comité constate que la Commission, dans son programme de travail, n'a pour ainsi dire pas tenu compte de son avis du 21 septembre 2000 sur le changement climatique en qui concerne le dialogue avec les collectivités locales et régionales. Ceci transparaît également dans la composition des groupes de travail sectoriels.

(1) JO C 379 du 15.12.1997, p. 11.

(2) JO C 315 du 13.10.1997, p. 5.

(3) JO C 198 du 14.7.1999, p. 3.

(4) JO C 57 du 29.2.2000, p. 81.

(5) JO C 22 du 24.1.2001, p. 30.

(6) JO C 107 du 3.5.2002, p. 9.

(7) COM(2001) 579 final.

(8) CdR 37/2001 fin — JO C 107 du 3.5.2002, p. 9.

(9) COM(2001) 580 final.

2.2. Le Comité souligne que les différences de méthodes de travail, de calendriers et de composition des groupes de travail ont eu une incidence sur le choix des mesures proposées et sur l'évaluation des conséquences.

2.3. Le Comité est déçu de constater que le programme proposé en matière de changement climatique ne comporte plus aucune proposition relative à une harmonisation des seuils de taxation de l'énergie, bien que cette taxation, de par sa nature, soit l'une des mesures les plus efficaces qui puissent être prises au niveau communautaire et qu'elle puisse s'intégrer aux différentes politiques communautaires.

2.4. Le Comité relève que le programme comporte des propositions — certes prudentes — relatives à l'harmonisation de la taxation des carburants en ce qui concerne les transports commerciaux, ainsi qu'une proposition concernant l'accroissement de la part des biocarburants et les possibilités de dérogation au régime des droits d'accise. De même, il doit être possible de parvenir à un accord dans le domaine des niveaux minimum de taxation des carburants pour l'aviation commerciale civile.

2.5. Le Comité préconise un doublement de la production combinée de chaleur (y compris les systèmes de chauffage urbain) et d'électricité (PCCÉ) ainsi qu'une augmentation considérable de la part des biocarburants dans le domaine des transports. Il estime en outre qu'il y a lieu de promouvoir davantage la production combinée de chaleur et d'électricité à partir des biocarburants.

2.6. Afin de favoriser la production combinée et de la généraliser, le Comité est d'avis que les autorités responsables de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire doivent pouvoir établir le mode de chauffage le plus approprié.

2.7. De l'avis du Comité, si l'on veut parvenir à une diminution des émissions de gaz à effet de serre, il est important de procéder à des campagnes d'information et de sensibilisation afin d'accroître la prise de conscience et de diffuser les bonnes pratiques en la matière. Dans ce contexte, les villes et les régions peuvent, au niveau local et régional, prendre des initiatives en ce qui concerne l'organisation de campagnes en faveur de la protection du climat et de manifestations ayant un lien avec les économies d'énergie; en effet, elles sont elles-mêmes utilisatrices d'énergie, sont en outre proches du citoyen et jouent dès lors un rôle important. Il y a lieu d'augmenter de manière sensible les crédits approuvés pour le programme SAVE, de même que le financement complémentaire. La promotion des sources d'énergie renouvelables doit aller de pair avec ces campagnes.

2.8. Le Comité s'interroge quant à l'opportunité d'une directive qui oriente la demande en énergie vers les marchés ouverts, exposés à la concurrence. D'ores et déjà, sur le marché libre de l'électricité, on vend des produits qui contribuent aux économies d'énergie, comme par exemple des ampoules électriques à faible consommation d'énergie, et des audits portant sur l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel et industriel sont mis à la disposition des consommateurs. L'idée est de compenser la diminution des ventes d'énergie par celle de nouveaux produits et services. Un bon exemple de ce type de services disponibles sur le marché est ce que l'on appelle les sociétés de services énergétiques. De même, pour les

fournisseurs d'énergie, le fait de contribuer aux économies et d'offrir au consommateur une énergie renouvelable et «verte» est une bonne opération de relations publiques. Toutefois, le Comité souhaite attirer l'attention sur le fait que malgré la politique environnementale de l'UE, la demande en énergie n'a cessé de croître. Des efforts plus importants devront être faits dans ce domaine.

2.9. De l'avis du Comité, il y a lieu d'encourager les achats publics de produits économes en énergie et respectueux de l'environnement, de même que le recours aux sources d'énergie renouvelables; dans le même temps, il y a lieu d'éliminer les obstacles aux échanges tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

2.10. Le Comité juge préoccupante, et contraire à l'idée de développement durable, l'augmentation prévue de quelque 50 % du volume d'émissions dues aux transports d'ici 15 ans. L'accroissement de la circulation automobile sur les routes et dans les zones urbaines entraîne, au niveau local, une augmentation de la pollution de l'air qui met en danger la santé et le bien-être des citoyens.

2.11. Le Comité souligne que les émissions de gaz à effet de serre ont, de par leur nature même, essentiellement lieu au niveau local et que l'engagement de tous les acteurs est nécessaire pour les contrecarrer. L'importance des différentes sources d'émission varie en fonction des communes et des régions. L'on constate également de grandes différences entre les émissions selon le pays et le secteur d'activité, ce qui peut s'expliquer par la situation géographique, le climat, la structure économique, voire par la politique environnementale et sociale de l'État membre intéressé. Dans son étude, la Commission part du principe d'une division en secteurs et s'efforce essentiellement de parvenir à une réduction des émissions dans les secteurs considérés comme les plus importants. Le risque existe que l'on oublie de tenir compte, lors de l'élaboration des méthodologies, des acteurs plus petits ou des sources d'émissions de gaz à effet de serre moins importantes.

2.12. Le Comité est favorable à un réexamen de la partie de la directive PRIP (prévention et réduction intégrées de la pollution) qui porte sur les émissions de gaz à effet de serre. Même si les émissions n'ont pas d'incidence directe sur l'environnement local, il y a lieu d'appliquer, s'agissant de l'augmentation des émissions, le principe de précaution, ne serait-ce que du point de vue de la responsabilité morale et des conséquences du changement climatique pour les générations actuelles et futures. Parmi les actions qui permettent de réduire ces émissions, l'on a souvent recours à la réduction de la consommation d'énergie, une mesure qui améliore sur le champ la qualité de l'air au niveau local.

3. **Concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil** ⁽¹⁾

3.1. De l'avis du Comité, le système d'échange de quotas d'émission et l'expérience en la matière doivent être facultatifs

⁽¹⁾ COM(2001) 581 final.

(comme toujours en matière de commerce). Il y a lieu d'inclure les personnes morales telles que les villes, les coopératives et les sociétés anonymes. L'on éviterait ainsi d'en limiter l'application à tel ou tel domaine en particulier. En outre, le CdR recommande d'inclure les pays candidats qui auront bénéficié d'un avis favorable de la part des États membres de l'UE dans le système d'échanges de quotas d'émissions.

3.2. De l'avis du Comité, toutes les parties doivent pouvoir participer à l'expérience à condition qu'elles déclarent elles-mêmes, de manière fiable, leurs émissions de gaz à effet de serre et qu'elles permettent aux autorités d'effectuer ces mesures tant avant qu'après l'entrée en vigueur d'un contrat d'achat. Les pays qui participeront à la phase expérimentale pourront par exemple limiter leurs émissions au maximum à la moitié du total des émissions de gaz à effet de serre du pays en question. Un moyen de parvenir à ce résultat est d'effectuer, par exemple, des rapports pendant un certain temps.

3.3. La première attribution des droits d'émission devrait consister en un octroi.

3.4. En ce qui concerne la liste des gaz qui seront acceptés pour l'échange des droits d'émission, le Comité estime que même lors de la phase expérimentale, il n'est pas justifié de se limiter au plus polluant, à savoir le dioxyde de carbone. De l'avis du Comité, il serait préférable d'opter en faveur d'une action plus représentative, à savoir l'inclusion du méthane issu du retraitement des déchets ou des protoxydes d'azote dus aux transports dans la liste des gaz qui feront l'objet des échanges de droits d'émission.

3.5. Le Comité considère que les limites proposées, tant au niveau sectoriel que dans le domaine de l'énergie, restreignent

inutilement les possibilités des acteurs potentiels susceptibles d'être intéressés par les échanges de droits d'émission. Le Comité motive cette appréciation par le fait que chaque entreprise pourra choisir elle-même, au niveau national, les méthodes les plus appropriées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

3.6. Le Comité part du principe que la surveillance des échanges de droits d'émission doit être effectuée par des institutions «à structure légère» (comme par exemple des centrales d'achat pour les émissions) qui seront mises en place tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Ces dernières peuvent être créées, par exemple, en rapport avec la surveillance prévue par le protocole de Kyoto.

3.7. Le Comité est préoccupé par le fait que dans les trois propositions à l'examen, le contenu, la préparation et les mesures proposées sont tous orientés sans exception vers les États membres, vers les secteurs dont le volume d'émissions est particulièrement important et vers les acteurs les plus importants, et visent les principales sortes de gaz à effet de serre et les volumes d'émission les plus notables. Par quel moyen la Commission compte-t-elle à l'avenir inclure, dans les mesures indispensables à la réduction des émissions, les acteurs plus petits au niveau local et régional, les villes et les régions dont les volumes d'émission sont faibles ou les gaz moins courants? La tâche consistant à réduire les émissions nécessite d'associer à long terme l'ensemble des acteurs. Ce travail ne serait-il pas plus efficace si les petits acteurs pouvaient y participer? La société civile pourrait ainsi fonctionner «de la base au sommet», selon des principes éthiques sains. Incontestablement, la société civile a besoin, pour garantir son existence, d'une diminution réelle et stable des émissions de gaz à effet de serre, même après que le protocole de Kyoto sera devenu caduc.

Bruxelles, le 14 mars 2002.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE