

**Avis du Comité économique et sociale européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre»**

COM(2008) 16 final — 2008/0013 COD

(2009/C 27/15)

Le 13 février 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre».*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 juin 2008 (rapporteur: M. ADAMS).

Lors de sa 446<sup>e</sup> session plénière des 9 et 10 juillet 2008 (séance du 9 juillet 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La valeur du SCEQE sera mesurée à l'aune de son impact sur les émissions mondiales de GES, ainsi que par sa pertinence et sa valeur d'exemple pour ce qui est de stimuler ou de se transformer en un système mondial et global. Dans ce contexte:

— Le recours accru à la mise aux enchères des quotas est une approche qui est la bienvenue, car elle est conforme au principe du pollueur-payeur, évite les profits d'aubaine, encourage et finance les installations et les produits pauvres en carbone et favorise l'innovation.

— Des mesures visant à protéger certains secteurs et sous-secteurs industriels à haute intensité énergétique vulnérables à la concurrence internationale devraient être envisagées en l'absence d'un accord international effectif sur le changement climatique qui, au niveau international, impose des obligations de réduction des émissions sur l'ensemble de toutes ces industries afin d'éviter la «fuite de carbone». Le SCEQE ne doit pas nuire à la compétitivité de l'industrie de l'Union européenne.

— Il convient que le règlement concernant la mise aux enchères soit préparé et adopté dès que possible afin d'éviter des incertitudes inutiles.

— La Commission devrait présenter des propositions concernant la manière d'honorer l'engagement de porter l'objectif de réduction de 20 à 30 % en cas d'accord international.

— Tous les efforts devraient être déployés pour influencer et former une plateforme commune avec les législations «cap and trade» (systèmes de plafonds et échanges) qui font leur apparition aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE.

— Le transport maritime devrait être inclus dans le SCEQE si des propositions tangibles ne sont pas présentées d'urgence par l'Organisation maritime internationale.

1.2 Le SCEQE doit être perçu comme un système favorable à une économie pauvre en carbone et qui encourage la protection, l'atténuation et l'adaptation en matière climatique.

— Si des quotas sont octroyés à titre gratuit, cela doit se faire dans un cadre rigoureux d'étalonnage des performances et d'objectifs basés sur les résultats.

— Au moins 50 % des recettes générées par la mise aux enchères des quotas devraient obligatoirement être affectées au soutien des mesures définies à l'article 10.3.a-f.

— Il convient d'éliminer les facteurs potentiellement dissuasifs susceptibles de limiter la contribution et la croissance de la cogénération (production combinée de chaleur et d'électricité — PCCE) et de systèmes efficaces de chauffage urbain.

— L'accent placé sur les actions menées sur des thèmes tels que l'utilisation des forêts comme puits de carbone, la déforestation et l'affectation des sols doit être plus prononcé que ne le permettent actuellement les propositions de la Commission.

1.3 Le SCEQE doit viser à minimiser les obstacles bureaucratiques et être facteur de clarté et de transparence.

— Il faut d'urgence porter attention et apporter une clarification aux mesures de la proposition dont le traitement est actuellement laissé à la comitologie.

— La Commission devrait envisager de relever — de 10 000 à 25 000 tonnes — la limite d'exclusion du système arrêtée pour les petites installations, à condition que des mesures compensatoires équivalentes soient en place.

1.4 Le SCEQE doit être perçu comme un système équitable au sein de l'UE, tout en reconnaissant la nécessité pressante pour les pays nouvellement industrialisés et les pays moins développés de créer une croissance durable et d'atténuer la pauvreté.

- Il faut envisager un rééquilibrage de la charge qui pèse sur les secteurs couverts par le SCEQE et ceux qui ne le sont pas.
- Les implications d'une limitation de l'utilisation des crédits relevant de la mise en œuvre conjointe (MOC) ou du mécanisme de développement propre (MDP) en l'absence d'un accord international devraient être réexaminées.
- Une solution doit être trouvée pour les difficultés susceptibles d'être posées dans les États membres d'Europe orientale où l'approvisionnement du réseau électrique provient de la Russie plutôt que de l'UE.

## 2. Introduction

2.1 Le SCEQE a été établi par la directive 2003/87/CE en octobre 2003. Il vise à contrôler les facteurs qui contribuent au changement climatique, en particulier les gaz à effet de serre (GES) anthropiques, en offrant des incitations économiques à la réduction des émissions. Il s'agit d'un système associant plafonds et échanges, dans le cadre duquel une limite ou *plafond* est établi(e) pour la quantité autorisée d'émission d'un polluant (essentiellement le CO<sub>2</sub>). Le SCEQE est le mécanisme communautaire le plus important pour limiter les GES, étant préféré à la fiscalité directe sur le carbone ou à une réglementation directe.

## 3. Principes généraux

3.1 Le SCEQE s'applique à plus de 10 000 installations dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie, qui sont ensemble responsables de 40 % des GES de l'UE. Des installations se voient octroyer *ex ante* des autorisations d'émission et sont tenues d'abandonner un nombre équivalent de *quotas* (ou crédits) qui représentent le droit d'émettre une quantité spécifique de polluant équivalente à leurs émissions réelles. La quantité maximale de quotas et de crédits ne peut excéder le plafond, ce qui limite donc les émissions à ce niveau. Les entreprises qui émettent plus de GES qu'elles n'ont reçu de quotas doivent acheter des crédits à ceux qui polluent moins ou lors de la mise aux enchères de quotas supplémentaires.

3.2 On appelle *échange* le transfert de quotas. En effet, tout émetteur participant au système acquitte une redevance pour polluer, tandis que l'installation qui réduit ses émissions plus que nécessaire est récompensée. Dès lors, en théorie, ceux qui peuvent réduire leurs émissions aisément et à faible coût le feront, ce qui permettra de réduire la pollution au coût le plus bas possible pour la société. Dans le SCEQE, un quota correspond au droit d'émettre une tonne d'équivalent dioxyde de carbone pendant une période spécifiée, les autres GES étant convertis en équivalent CO<sub>2</sub>.

3.3 Les États membres peuvent également autoriser l'utilisation de crédits résultants de projets de réduction des émissions

dans des pays tiers, qui fonctionnent comme des quotas. De tels projets doivent être menés au titre de la mise en œuvre conjointe (MOC) ou du mécanisme de développement propre (MDP) relevant du protocole de Kyoto.

## 4. Périodes d'échanges du SCEQE

### 4.1 Première période d'échanges du SCEQE 1.1.2005-31.12.2007

4.1.1 La première phase, d'apprentissage, a établi l'infrastructure des échanges d'émissions, mais son efficacité a été fortement limitée par l'allocation d'une quantité excessive de quotas par les États membres (pendant la première et la deuxième phase, les États membres ont établi des plans nationaux d'allocation (PNA) précisant le niveau total des émissions et les quotas reçus par chaque installation). Le prix de vente des quotas a connu de fortes variations durant cette période, notamment une chute du prix du carbone à la fin de celle-ci.

4.1.2 Le SCEQE a fait l'objet de nombreuses critiques relatives aux méthodes initiales d'allocation des quotas et à l'utilisation des recettes; au niveau du plafond; aux problèmes d'équité, de complexité, de suivi et de garantie du respect de la réglementation; au risque qu'il y avait d'encourager les plus grandes industries émettrices à délocaliser vers des pays non soumis à une réglementation; à la valeur, à la crédibilité et à la fiabilité des crédits MOC/MDP et à l'imposition future de coûts de production désavantageux. Il est apparu que ces questions devraient être évoquées lors des révisions du SCEQE afin que le système gagne en crédibilité auprès tant de l'industrie que des ONG.

### 4.2 Deuxième période d'échanges du SCEQE 1.1.2008-31.12.2012

4.2.1 Cette phase s'applique à la totalité des 27 États membres et coïncide avec la première période d'engagement prévue par le protocole de Kyoto ainsi qu'avec les exigences de réduction des GES. Jusqu'à présent, le prix d'échange des quotas a connu une tendance stable à la hausse, à des niveaux qui encouragent fortement les mesures de réduction. Le prix actuel d'échange (mai 2008) s'élève à environ 25 EUR/tonne. Pour cette période, la Commission a procédé à une évaluation systématique des plafonds proposés par les États membres sur la base des émissions vérifiées, avec pour résultat un plafonnement des émissions des secteurs relevant du SCEQE à une moyenne de 6,5 % en dessous des niveaux de 2005. Il y a eu peu de possibilités de changer le système ou d'apporter des modifications pendant la deuxième période d'échanges, quoique les émetteurs continuent d'apporter une réponse active au système et de s'y adapter. L'expérience en matière de vérification des données et d'échanges continue de croître, confirmant pour l'essentiel les postulats qui sous-tendent le système.

### 4.3 Troisième période d'échanges du SCEQE 2013-2020

4.3.1 La Commission propose maintenant d'apporter des changements significatifs au SCEQE, changements qui interviendront au cours de cette période. C'est la raison de la modification de la directive 2003/87/CE.

## 5. Résumé de la proposition de modification de la directive

5.1 Quoique le SCEQE ait créé le plus grand marché mondial du carbone <sup>(1)</sup>, l'octroi dans un premier temps d'une quantité trop importante de quotas (gratuits) dans le cadre des PNA a été un échec, ce procédé étant de toute évidence incohérent avec une réduction efficace à l'échelle de l'UE des émissions dans les secteurs relevant du SCEQE. Dans le contexte d'engagement ferme de réduction des GES, le SCEQE révisé est considéré comme essentiel pour fournir un signal à long terme s'agissant du prix du carbone, permettre des incitations favorables aux investissements faibles en carbone et transformer l'Europe en une économie pauvre en GES.

5.2 Les modifications auront pour effet de:

- introduire un plafond à l'échelle de l'UE à la place de 27 plafonds nationaux, les PNA cessant d'exister;
- augmenter nettement la proportion des quotas faisant l'objet de mises aux enchères et d'harmoniser les règles en matière d'allocation de quotas à titre gratuit afin de promouvoir les technologies performantes en matière d'émissions de carbone;
- attribuer une partie des quotas mis aux enchères en fonction du revenu par habitant;
- affiner les définitions clés et accroître la clarté juridique et technique;
- inclure de nouveaux secteurs (pétrochimie, ammoniac et aluminium) et de nouveaux GES (protoxyde d'azote et hydrocarbures perfluorés) afin d'accroître la couverture de 6 %;
- permettre aux installations de petite taille d'être exclues du SCEQE, sous réserve de mesures de compensation;
- établir des règles pour l'utilisation des crédits provenant de projets MOC/MDP.

5.3 À partir de 2013, les quotas diminueront annuellement <sup>(2)</sup>, ce qui mènera en 2020 à une réduction de 21 % des GES dans le secteur SCEQE par rapport à 2005. Ce processus de réduction se poursuivra au même rythme jusque et pendant la quatrième phase (2021-2028). En parallèle, la proportion des quotas à mettre aux enchères augmentera, à partir d'un taux de 60 % en 2013. Il est proposé que le secteur de l'électricité ne reçoive aucun quota à titre gratuit et soit donc tenu d'acheter tous ses quotas aux enchères ou sur le marché secondaire à partir de 2013, étant mis fin de manière générale à la délivrance de quotas gratuits dans les autres secteurs d'ici 2020. Les exceptions seront les secteurs jugés courir un risque significatif de «fuite de carbone», c'est-à-dire de délocaliser vers des pays non soumis à des restrictions comparables et, partant, d'accroître le niveau global des émissions. Ces secteurs peuvent se voir octroyer jusqu'à 100 % de quotas gratuits. La décision sera prise

en 2011. Les États membres procéderont aux mises aux enchères et seront encouragés, quoique non tenus, à utiliser les recettes ainsi perçues pour investir dans des politiques respectueuses du climat.

5.4 La Commission garantit que les crédits MOC/MDP (de pays tiers) qui peuvent aujourd'hui être achetés par les opérateurs de l'UE pourront être utilisés jusqu'en 2020. Le volume total à utiliser durant cette période est égal au total pouvant être utilisé pendant la seconde période d'échanges, à savoir 1,4 milliard de crédits, ce qui correspond à un tiers de l'effort global de réduction. Lorsque l'UE intensifiera son effort de réduction dans le contexte d'un pacte international en matière climatique, 50 % de l'effort additionnel pourra être assuré via les crédits MOC/MDP.

5.5 Même si les crédits provenant de l'utilisation des sols («puits de carbone» tels que les forêts par exemple) ne seront pas autorisés, les crédits générés au sein d'un pays par des systèmes permettant de limiter les émissions mais n'étant pas couverts par le SCEQE pourraient être autorisés, à condition que des règles simples et précises puissent être conçues.

5.6 Des dispositions sont prévues pour que le SCEQE puisse être mis en liaison avec d'autres systèmes d'échange afin d'encourager la mise sur pied d'un système à l'échelle mondiale.

5.7 Sous réserve de la conclusion d'un accord international, le montant des quotas prévus au titre du SCEQE sera réduit conformément à cet accord, tandis que l'on accroîtra la possibilité de recourir aux crédits MDP.

5.8 5 % des quotas seront mis de côté pour les nouvelles installations ou lignes aériennes qui rejoindront le système après 2013. Il est probable que les émissions d'aéronefs rejoindront le SCEQE vers la fin de la deuxième période, mais ce thème est abordé dans une proposition distincte <sup>(3)</sup>.

5.9 Il n'est pas prévu d'inclure le transport maritime dans le SCEQE.

## 6. Observations générales

6.1 Le SCEQE n'est pas un exercice académique ni un instrument de fiscalité «verte». Il conjugue des éléments basés sur le marché avec une approche réglementaire, la direction générale faisant l'objet d'une médiation et d'ajustements dans le cadre d'un processus politique. Chaque entreprise est libre de choisir si et comment elle réduira ses émissions. Elle devrait choisir la voie la moins onéreuse pour se conformer à la réglementation en matière de pollution. Le principal objectif du SCEQE est donc de créer des incitations susceptibles de réduire le coût à payer pour atteindre les objectifs en matière de réduction de la pollution. Le CESE soutient cette approche et y souscrit.

<sup>(1)</sup> Banque mondiale, State and Trends of the Carbon Market, mai 2007.  
<sup>(2)</sup> De 1 974 Mt à 1 720 Mt de CO<sub>2</sub>.

<sup>(3)</sup> Avis du CESE: JO C 175 du 27.7.2007, p. 47.

6.2 L'objectif actuel de réduction de la pollution — à savoir stabiliser les GES dans l'atmosphère autour de 450-550 ppm d'ici 2050 — aurait un coût équivalent à 1 % environ du PIB mondial. L'absence d'une action efficace serait quant à elle susceptible de réduire le PIB mondial de 20 % <sup>(4)</sup>. Toutefois, le flux continu de données et de recherches <sup>(5)</sup> fait apparaître une accélération de la production de GES et une réduction de la capacité d'absorption de la planète, de même qu'il soulève de sérieux doutes quant à l'adéquation des objectifs de réduction.

6.3 Le SCEQE vise un leadership résolu dans ce qui doit devenir un effort mondial. Ce processus s'inscrit dans le contexte planétaire, l'atmosphère faisant partie des biens communs mondiaux. Toute évaluation du système ne peut donc faire abstraction de son interaction et de son impact avec et sur les pollueurs mondiaux.

6.4 Il convient de noter que la législation envisagée aux États-Unis, laquelle est susceptible d'être mise en œuvre sous la prochaine présidence, est basée sur un système de «cap and trade» aux caractéristiques analogues à celles du SCEQE. La possibilité d'un programme conjoint États-Unis/UE serait un pas des plus considérables vers un système mondial, tout comme le seraient des liens avec d'autres systèmes proposés dans divers pays de l'OCDE.

6.5 Le CESE porte donc une attention particulière au rôle du SCEQE pour ce qui est de parvenir à un impact équitable et durable sur la réduction des GES à l'échelle mondiale. Apporte-t-il la preuve que l'action européenne est à la fois crédible et efficace? Dans ce contexte, il convient de préciser que l'objectif communautaire d'une réduction de 20 % des émissions de GES en 2020 par rapport au niveau de 1990 (qui sous-tend le SCEQE et les propositions de partage des charges qui en découlent) est inférieur à la réduction de 25 à 40 % pour les pays industrialisés à laquelle l'UE avait souscrit à la conférence de Bali sur le changement climatique en décembre 2007. La Commission part des objectifs convenus lors du Sommet européen du printemps 2007, laissant en suspens la question de savoir si ce niveau de réduction suffirait réellement à parvenir aux objectifs mondiaux ou s'il s'agit simplement de la réduction maximale envisageable, à la lumière de l'équilibre des intérêts politiques et économiques à court terme des États membres. La conclusion du CESE est que l'accumulation des données relatives au changement climatique exige que les objectifs soient revus afin de parvenir à une réduction accrue des émissions de GES.

6.6 Le CESE est favorable à un recours accru à la mise aux enchères des quotas. Cette approche est conforme au principe du pollueur-payeur, évite les profits d'aubaine, fournit des incitations et génère des financements permettant d'investir dans les installations et les produits pauvres en carbone, favorisant de ce fait l'innovation.

6.7 De nombreuses questions restent aujourd'hui pendantes et sont source de préoccupation pour l'ensemble de l'activité économique en Europe. Elles portent sur un SCEQE révisé qui imposerait des désavantages compétitifs à l'industrie, en particulier par rapport aux pays de nouvelle industrialisation en dehors

de l'UE. Ces pays font valoir, non sans justification, que deux siècles d'industrialisation et d'émissions de GES dans le monde occidental doivent être pris en compte, tout comme leurs efforts visant à faire sortir des pans substantiels de leur population de la pauvreté. Un accord mondial pour résoudre ces questions devra pouvoir compter sur un soutien accru et une meilleure compréhension de ces facteurs auprès des consommateurs et des industries des pays de l'OCDE.

## 7. Observations particulières

7.1 Si l'on entend que le SCEQE devienne la norme mondiale pour l'échange d'émissions de carbone, il est primordial que le système soit aussi solide et efficace que possible. Le CESE recommande donc ce qui suit:

7.1.1 L'allocation à titre gratuit de quotas à certains secteurs et sous-secteurs industriels à haute intensité énergétique vulnérables à la concurrence internationale ne devrait être envisagée qu'en l'absence d'un accord international effectif sur le changement climatique qui, au niveau international, impose des obligations de réduction des émissions sur l'ensemble de toutes ces industries. Le SCEQE ne doit pas nuire à la compétitivité de l'industrie de l'Union européenne.

7.1.2 Dans la mesure du possible, une décision devrait être prise antérieurement en ce qui concerne les secteurs qui, en raison du risque de «fuite de carbone», recevront des quotas à titre gratuit. Ces secteurs seront désignés en juin 2010, mais une décision devrait intervenir plus tôt, en relation avec la directive, afin d'éviter les incertitudes quant aux conditions d'investissement et pour que ces secteurs puissent établir les plans nécessaires à long terme.

7.1.3 Bien que la mise aux enchères soit la principale méthode d'allocation de quotas, aucune précision n'a été fournie quant à son organisation. La mention d'un prochain règlement concernant la mise aux enchères, qui ne doit être adopté que le 31 décembre 2010 au plus tard, accroît pour l'ensemble des parties prenantes au SCEQE l'incertitude quant aux investissements considérables qui doivent encore être réalisés dans le secteur de l'énergie.

7.1.4 Il faut envisager un rééquilibrage de la charge qui pèse sur les secteurs couverts par le SCEQE et ceux qui ne le sont pas. Le CESE s'interroge quant au bien-fondé de la répartition des obligations de réduction entre les secteurs couverts par le système (- 21 % par rapport aux niveaux de 2005) et les autres (- 10 % par rapport à ces mêmes niveaux). Les recherches <sup>(6)</sup> montrent que dans certains secteurs non couverts par le SCEQE, en particulier dans les deux secteurs les plus importants, la construction et les transports, le potentiel existe pour parvenir à une réduction des émissions à un coût zéro, voire à un coût négatif. En outre, le risque de «fuite de carbone» est relativement faible dans certains secteurs, voire non existant. De surcroît, le secteur du bâtiment offre un vaste potentiel de création d'emplois dans l'UE.

<sup>(4)</sup> Rapport Stern, 2006.

<sup>(5)</sup> Selon l'observatoire de Mauna Loa situé à Hawaï, les niveaux de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère s'élèvent déjà à 387 ppm, soit le niveau le plus élevé depuis au moins 650 000 ans.

<sup>(6)</sup> Vattenfall/McKinsey, The Climate Map [http://www.vattenfall.com/www/ccc/ccc/Gemeinsame\\_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf](http://www.vattenfall.com/www/ccc/ccc/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf)

7.1.5 Tous les quotas attribués au transport aérien lorsque ce secteur rejoindra le système devraient l'être au moyen de mises aux enchères <sup>(7)</sup>.

7.1.6 Compte tenu de l'augmentation des émissions de GES du transport maritime (1,12 milliard de tonnes à l'échelle mondiale, soit deux fois les émissions de l'aviation <sup>(8)</sup>), la Commission devrait proposer des mesures visant à inclure le transport maritime dans le SCEQE si des propositions tangibles ne sont pas présentées d'urgence par l'Organisation maritime internationale.

7.1.7 Les recettes générées par la mise aux enchères des quotas, qui selon les estimations actuelles atteindraient 50 milliards d'euros annuels en 2020, devraient en bien plus grande mesure être obligatoirement affectées à des mesures de protection, d'atténuation et d'adaptation en matière climatique, un accent spécifique étant placé sur les pays vulnérables et moins développés ainsi que sur la recherche et le développement. La suggestion figurant dans la proposition (art. 10, par. 3), portant sur 20 % des recettes, est insuffisante et ne tire pas parti de la possibilité existante de fortement encourager le passage vers une économie pauvre en carbone. Le CESE recommande que ce pourcentage soit porté à 50 % au moins des recettes. Il faut également veiller à soutenir le rôle de la sylviculture, à prévenir la déforestation et à promouvoir la reforestation dans l'UE et ailleurs lorsqu'il est démontré que les forêts fournissent un puits de carbone efficace.

7.1.8 Il convient d'apporter plus de clarté et de transparence à celles des mesures de la proposition dont le développement est actuellement laissé à la comitologie.

7.1.9 La Commission devrait envisager de relever — de 10 000 à 25 000 tonnes — la limite d'exclusion du système arrêtée pour les petites installations, à condition que des mesures compensatoires équivalentes soient en place.

7.1.10 La proposition devrait indiquer plus clairement comment, une fois un accord international arrêté, l'UE honorera son engagement d'encore réduire sa production de CO<sub>2</sub> en la portant de 20 à 30 %.

7.1.11 Afin de prévenir un effet négatif sur la croissance et la contribution des systèmes de cogénération (PCCE), les États membres sont instamment invités à revoir leurs tarifs de rachat.

7.1.12 Des mesures devraient être prises pour éviter de décourager la mise en œuvre d'exemples efficaces de systèmes de chauffage urbain.

7.1.13 Une solution doit être trouvée pour les difficultés susceptibles d'être posées dans les États membres d'Europe orientale où l'approvisionnement du réseau électrique provient de la Russie plutôt que de l'UE.

7.1.14 La proposition actuelle de limiter la possibilité d'utiliser les crédits issus d'actions MOC/MDP tant qu'un accord international n'aura pas été conclu devrait rester à l'examen, en particulier à la lumière des effets négatifs qui en résulteraient pour le marché international naissant des financements destinés à ces programmes.

Bruxelles, le 9 juillet 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(7)</sup> Cela est cohérent avec la précédente recommandation formulée par le Comité, JO C 175 du 27.7.2007, p. 47.

<sup>(8)</sup> OMI, rapport de février 2008.