

Bruxelles, le 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Durabilité de la bioénergie

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte)

{ COM(2016) 767 final }
{ SWD(2016) 416 final }
{ SWD(2016) 417 final }
{ SWD(2016) 418 final }

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact concernant la durabilité de la bioénergie
A. Nécessité d'une action
Pour quels motifs? Quelle est la nature du problème? Alors qu'une augmentation de la production de la bioénergie joue un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie, un certain nombre de problèmes et de risques potentiels sont liés à une utilisation accrue de celle-ci dans le secteur du chauffage et de l'électricité. La consultation publique a également montré que l'opinion publique est partagée en ce qui concerne les avantages et les risques liés à la bioénergie, ce qui peut compromettre les investissements dans ce secteur, notamment en l'absence d'un cadre solide de politique publique. Sur la base des contributions des parties prenantes, d'études et d'autres preuves scientifiques, les services de la Commission ont recensé trois problèmes ou risques principaux liés à l'utilisation de la biomasse solide pour produire de la chaleur et de l'électricité: i) la performance climatique de la bioénergie, ii) les incidences environnementales sur la biodiversité, sur les sols et sur la qualité de l'air, iii) l'augmentation de la combustion de gros volumes de biomasse dans des installations peu efficaces. La présente analyse d'impact fournit une analyse complémentaire à l'analyse d'impact appuyant la proposition de révision de la directive sur les énergies renouvelables, qui examine les questions spécifiques liées à l'utilisation des biocarburants dans le secteur des transports, notamment les émissions dues au changement indirect dans l'affectation des sols et au développement des biocarburants avancés.
Quel objectif cette initiative devrait-elle atteindre? L'objectif principal de l'initiative est de garantir la durabilité de la production et de l'utilisation de bioénergie pour générer du chauffage et de l'électricité. À cette fin, il est essentiel de traiter les problèmes et risques susmentionnés par un cadre de politique publique clair dont toutes les nouvelles mesures complètent efficacement les politiques et les mesures déjà en place tant au niveau de l'UE qu'au niveau des États membres. L'initiative vise à générer des avantages du point de vue de l'action pour le climat, de la protection de l'environnement, de l'utilisation efficace des ressources et du fonctionnement du marché intérieur, tout en proportionnant l'action à l'ampleur des problèmes et des risques. L'initiative devrait également contribuer aux principaux objectifs de la Commission, notamment par la promotion i) de la croissance, de l'emploi et des investissements, et ii) du rôle de chef de file de l'UE dans le domaine des énergies renouvelables.
Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE? Les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et d'énergies renouvelables sont fixés au niveau de l'UE, et l'objectif en matière d'énergies renouvelables a notamment entraîné, au cours des dix dernières années, une augmentation de la consommation de biomasse en vue de produire de l'énergie dans l'UE. Il est dès lors nécessaire de garantir au niveau de l'UE que l'utilisation de la bioénergie en vue d'atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables contribue également à l'objectif général en matière de lutte contre le changement climatique. Certains risques en matière de durabilité liés au développement de la bioénergie revêtent une dimension transfrontière et peuvent dès lors être abordés plus efficacement au niveau de l'Union. C'est notamment le cas pour des incidences environnementales telles que le changement climatique, la biodiversité ou la pollution de l'air. Les effets induits par le marché peuvent aussi se faire sentir par-delà les frontières, comme c'est le cas par exemple pour les problèmes de concurrence relatifs aux matières premières de la biomasse.

B. Solutions
Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pour quels motifs? Le dilemme suivant s'est posé durant le processus consultatif et lors de l'examen des éléments probants: - d'une part, de nombreuses parties prenantes considèrent que le développement futur de la bioénergie, qui est important pour remplacer les combustibles fossiles, est entravé par les doutes du public concernant les avantages environnementaux que peuvent présenter certaines utilisations de la biomasse pour la production d'énergie; - d'autre part, il ressort clairement des preuves scientifiques que les incidences générales de l'utilisation de la biomasse pour produire de l'énergie sur les émissions de gaz à effet de serre et sur la biodiversité dépendent d'un trop grand nombre de variables et ne peuvent donc pas être évaluées ou garanties par des prescriptions

générales et qu'il convient plutôt de les examiner au cas par cas et en fonction des sites concernés.

Il n'est donc pas possible d'opérer, au niveau de l'ensemble de l'UE, une distinction fiable entre sources «durables» et «non durables» de bioénergie pour les secteurs du chauffage et de l'électricité ni, partant, d'établir cette distinction dans la législation. En revanche, une option non législative et quatre options législatives visent à lutter contre les facteurs à l'origine des problèmes et des risques recensés précédemment. La situation de base (option 1) se fonde sur l'intégration des solutions à d'autres éléments du cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 ainsi qu'à d'autres politiques existantes. Les effets quantifiables de ces politiques sans mesures législatives complémentaires feraient de cette option l'approche la plus efficace du point de vue de l'équilibre entre les résultats obtenus et la charge administrative. Toutefois, il n'existe alors aucun garde-fou législatif dans le cas où des pratiques exacerbant les problèmes se développeraient davantage que les travaux de modélisation ne le prévoient. Cet aspect est important vu le niveau d'incertitude lié au développement futur de la biomasse, notamment les structures commerciales et le choix des matières premières. Les quatre autres options de politique publique proposent une série de garde-fous contre les risques recensés, même si le problème particulier des incidences de la biomasse sur le climat (le «carbone biotique») est particulièrement épineux. Dans ce contexte, les services de la Commission n'ont pas été en mesure d'identifier une option de politique publique qui serait clairement préférable aux autres.

Qui soutient quelle option?

Il ressort de la consultation des parties prenantes que 35 % d'entre elles considèrent que les politiques menées actuellement au niveau national et de l'UE sont suffisantes pour affronter les problèmes en jeu, mais que 59 % d'entre elles réclament un nouvel instrument de politique publique au niveau de l'UE. L'option 2, qui formaliserait les exigences de durabilité qui font pour le moment l'objet d'une recommandation de la Commission, n'a pas reçu de soutien tangible. L'option 3 bénéficie de l'appui d'un certain nombre de producteurs de bioénergie et d'utilisateurs, ainsi que de plusieurs États membres. L'examen de la question du rendement de conversion (option 4) serait également accueilli favorablement par des entreprises de la filière bois non destiné à la production d'énergie, ainsi que par des organisations de la société civile. Ce dernier groupe approuverait également un plafond global applicable à la bioénergie.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, les options principales)?

L'analyse suggère que, dans les conditions prévues par les modèles, les options de politique publique recensées n'auraient qu'un effet limité - bien que positif - sur les problèmes identifiés. Elles serviraient plutôt de «garde-fous» dans les cas où les pratiques exacerbant les problèmes se développent davantage que ne le prévoient les modèles.

Bien que la bioénergie soit essentielle pour atteindre l'objectif d'une part de 27 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE d'ici à 2030, une part légèrement plus élevée de bioénergie par rapport aux autres sources renouvelables résultera en un effet incitatif légèrement plus faible pour les technologies émergentes. Les options comportant des contraintes pour l'utilisation de la bioénergie (1, 3, 4 et 5) permettront dès lors indirectement d'attirer l'attention du secteur de l'énergie sur les autres sources renouvelables et donc de générer des investissements et des emplois supplémentaires dans le secteur des énergies renouvelables. Toutes les options ayant un effet quantifié plutôt limité sur les quantités futures de bioénergie, les effets sur la croissance et les emplois sont également réduits.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, les options principales)?

En raison des nouvelles exigences juridiques découlant des options 2 à 5, les producteurs de biomasse agricole, les propriétaires forestiers et la chaîne de valeur bois, ainsi que les centrales à bioénergie devraient supporter des coûts administratifs supplémentaires. Selon les estimations, ceux-ci iraient de 63 à 150 millions d'EUR pour les coûts ponctuels et de 31 à 51 millions d'EUR pour les coûts annuels récurrents (au total pour tous les opérateurs). Ce coût supplémentaire devrait vraisemblablement être répercuté sur le consommateur final (en l'absence de subventions publiques), ou bien sur la société au sens large (si des subventions publiques sont accordées) ou encore selon une combinaison des deux. Comme décrit ci-dessus, les options présenteraient globalement un petit avantage économique lié au passage marginal vers d'autres sources d'énergie renouvelables.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Les PME et les micro-entreprises sont très largement représentées dans la production de bioénergie et dans la chaîne d'utilisation, notamment, les petits propriétaires forestiers et les petites installations de bioénergie. Pour ce dernier groupe, cependant, les conséquences dépendraient de la taille minimale des installations faisant

l'objet de l'exigence de durabilité (1 à 5 MW, 5 à 10 MW, 10 à 20 MW ou plus de 20 MW). Les petits propriétaires forestiers pourraient être touchés par les options de politique publique envisagées, mais de façon moins importante dans le cas d'une approche fondée sur les risques (option 3).

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Pour les autorités nationales, les coûts administratifs liés à la mise en œuvre de la législation et aux tâches correspondantes de communication, de contrôle et de vérification seraient limités. Ces coûts incluent des coûts ponctuels pouvant aller de 60 000 à 200 000 EUR ainsi que des coûts annuels récurrents de 400 000 à 1 million d'EUR.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Non.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La politique sera régulièrement réexaminée dans le contexte de la gouvernance de l'union de l'énergie, où notamment le contrôle des quantités globales de biomasse utilisées pour produire de l'énergie, ainsi que le type de biomasse, le type de matières premières, son origine géographique et son utilisation finale seront dûment pris en compte dans l'évaluation des problèmes et des risques recensés dans l'analyse d'impact. Aucune clause de réexamen particulière n'est prévue.