

Bruxelles, le 16 juillet 2021  
(OR. en)

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2021/0211(COD)**

---

10875/21  
ADD 7

CLIMA 193  
ENV 528  
ENER 328  
TRANS 477  
AGRI 356  
COMPET 555  
ECOFIN 746  
CODEC 1099  
IA 138

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	15 juillet 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2021) 602 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757

---

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 602 final.

p.j.: SWD(2021) 602 final



Bruxelles, le 14.7.2021  
SWD(2021) 602 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757**

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -  
{SWD(2021) 601 final}

<b>Résumé de l'analyse d'impact</b>
Analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814 en vue de renforcer le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et de l'étendre conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat pour 2030
<b>A. Nécessité d'une action</b>
<b>Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?</b>
Trois types de problèmes se posent. Il s'agit, premièrement, des problèmes liés à la nécessité de renforcer le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE de l'UE) d'une manière proportionnée à l'objectif accru de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990, tout en évitant les déséquilibres entre l'offre et la demande. Deuxièmement, certains secteurs ne contribuent pas suffisamment à la réalisation de l'objectif revu à la hausse. Enfin, tant le renforcement nécessaire du SEQE en vigueur que l'éventuelle extension de l'échange de quotas d'émission à d'autres secteurs nécessiteront des investissements supplémentaires et des capacités accrues pour gérer la répartition des effets des mesures de réduction des émissions, dans un contexte où les fonds restent limités.
<b>Quels sont les objectifs à atteindre?</b>
L'objectif est de réviser le SEQE d'une manière efficace au regard des coûts et cohérente, en phase avec l'objectif climatique revu à la hausse, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer une transition juste et de faire en sorte que tous les secteurs contribuent aux efforts de l'UE en matière de climat.
<b>Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?</b>
Le changement climatique est un problème transfrontière. En tant que marché du carbone, le SEQE favorise des réductions d'émissions au moyen des solutions les plus rentables dans l'ensemble des activités et des pays qu'il couvre, et permet une action plus efficace du fait de son ampleur. La mise en œuvre d'une mesure analogue au niveau national aboutirait à des marchés du carbone plus petits et fragmentés, susceptibles de fausser la concurrence et d'entraîner un coût global plus élevé des réductions des émissions. Le même raisonnement s'applique à l'extension de la tarification du carbone à de nouveaux secteurs.
<b>B. Les solutions</b>
<b>Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?</b>
Un élément essentiel est le renforcement du SEQE existant afin de relever son niveau d'ambition, ce qui est en phase avec l'objectif d'une réduction nette d'au moins 55 % des émissions d'ici à 2030. Les options diffèrent quant à la date à partir de laquelle le facteur de réduction linéaire est augmenté et quant à la base de cette augmentation: soit la trajectoire et les plafonds actuels, soit une nouvelle base. Toutes les options permettraient d'atteindre l'objectif pour 2030 de manière efficace et efficiente. Le choix entre les différentes options de renforcement du SEQE et les trains de mesures connexes comprenant d'autres options, par exemple en ce qui concerne la réserve de stabilité du marché, est donc essentiellement de nature politique. Une protection plus ciblée doit être mise en place contre le risque de fuite de carbone tout en encourageant l'innovation – cela pourrait passer, notamment, par des référentiels plus stricts pour

l'allocation de quotas à titre gratuit. L'extension du cadre de la politique climatique au transport maritime peut prendre quatre formes principales, à savoir l'inclusion de ce secteur dans le SEQE existant, éventuellement assortie d'une norme en matière d'intensité de carbone, un SEQE distinct et une taxe sur les émissions. L'option privilégiée est l'inclusion dans le SEQE existant qui, en fonction des choix politiques opérés, pourrait couvrir les émissions résultant des voyages effectués dans l'EEE, voire même couvrir la moitié des émissions résultant de voyages effectués en dehors de l'EEE. En ce qui concerne l'extension éventuelle du système à d'autres secteurs, la mise en place d'un SEQE distinct, soit pour les bâtiments et les transports, soit pour toutes les émissions provenant de la combustion de combustibles fossiles sont les deux principales options retenues, en complément des autres mesures renforcées du paquet «Ajustement à l'objectif 55» (Fit for 55) ciblant le soutien technologique, les barrières non tarifaires et la mise en place d'incitations durables à l'action au niveau national adaptées à chaque pays. Le principal avantage d'une application limitée aux bâtiments et au transport routier par rapport à une extension à l'ensemble des émissions provenant de la combustion de combustibles fossiles tient à son efficacité économique: en particulier, cette option permettrait d'éviter la création d'un nouveau régime de protection contre la fuite de carbone. Il est essentiel de soutenir les technologies à faibles émissions de CO<sub>2</sub> en renforçant la dotation du Fonds pour l'innovation. Cependant, le montant retenu pour cette dotation relève en définitive d'un choix politique, lui-même lié aux décisions concernant le niveau d'ambition du SEQE et la décision d'étendre l'échange de quotas d'émission à de nouveaux secteurs. Les dispositions sur la solidarité, qui visent à remédier aux problèmes de distribution entre les États membres, pourraient être encore développées, ce qui ne s'oppose pas à une contribution du SEQE aux nouvelles ressources propres de l'UE. Les mesures privilégiées ne sont mentionnées qu'à titre indicatif, sans préjudice des ajustements nécessaires pour garantir l'efficacité, l'efficience et la cohérence globales du paquet «Ajustement à l'objectif 55» (Fit for 55).

#### **Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?**

Les parties prenantes qui ont répondu à la consultation publique sont favorables à un renforcement du SEQE existant en vue d'accroître son niveau d'ambition, conformément au nouvel objectif fixé pour 2030. Une vaste majorité de répondants est d'accord avec la réserve de stabilité du marché en tant qu'instrument et est favorable à une modification du cadre de protection contre la fuite de carbone, malgré des divergences quant aux différentes options stratégiques. En ce qui concerne une éventuelle extension des échanges de quotas à d'autres secteurs, certains sont favorables à l'inclusion du transport maritime dans le SEQE existant, tandis que d'autres, en particulier les acteurs du secteur privé, préféreraient qu'un SEQE distinct soit créé, en complément d'autres politiques, soit pour les bâtiments et les transports, soit pour l'ensemble des émissions provenant de la combustion de combustibles fossiles. Les acteurs du secteur privé, les syndicats et les ONG sont plutôt sceptiques sur une inclusion dans le SEQE existant, tandis que les fédérations patronales et de travailleurs de l'UE le sont plus généralement sur l'extension du système d'échange de quotas d'émission, alors que les citoyens et les milieux universitaires ont tendance, quant à eux, à y être favorables. Une grande majorité de répondants s'est dite favorable à un renforcement du Fonds pour l'innovation.

#### **C. Incidences de l'option privilégiée**

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

Toutes les options permettraient de parvenir aux réductions supplémentaires nécessaires pour atteindre -55 % d'émissions d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, d'une manière efficace au regard des coûts et avec davantage de certitude que les autres instruments. Les recettes annuelles pourraient être utilisées pour renforcer le Fonds pour l'innovation et le fonds pour la modernisation, stimuler les investissements à faible intensité de carbone, notamment dans l'industrie, gérer les effets distributifs entre les États membres, atténuer les répercussions sociales sur les ménages et contribuer aux

ressources propres de l'UE. Un SEQE renforcé et étendu contribuerait à éviter des dommages pour la santé d'un montant compris entre 17,6 et 35,2 milliards EUR en 2030, grâce à une réduction de la pollution atmosphérique, et à améliorer la sécurité énergétique. L'analyse d'impact accompagnant la communication intitulée «Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030» (analyse d'impact pour 2030)<sup>1</sup> contient une description quantifiée des avantages pour la croissance et l'emploi.

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

Les prix du carbone projetés pour 2030 sont compris entre 50 EUR, si des mesures complémentaires décisives sont prises dans le cadre du pacte vert et que les exigences futures en matière de décarbonation sont pleinement anticipées, et 85 EUR, si les politiques complémentaires mises en place sont moins ambitieuses. Ils entraîneront une hausse des prix moyens du carburant pour l'industrie, les transports et les ménages, proportionnellement plus élevée pour les bâtiments que pour les transports et l'industrie. Si des investissements rentables pour atteindre des réductions de 55 % sont consentis, la part des dépenses de combustible liées aux bâtiments dans les dépenses des ménages n'augmenterait pas et pourrait diminuer de plus de 0,1 point de pourcentage pour les ménages à faibles revenus. Toutefois, l'augmentation du coût de financement annuel des ménages à faible revenu pourrait doubler, pour atteindre jusqu'à 1,4 point de pourcentage des dépenses de consommation. Pour les ménages vulnérables, cela pose la question de l'accessibilité financière. Il ressort de l'analyse d'impact du plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 que des mesures distributives pourraient pallier ce problème. Les auteurs de cette analyse ont également quantifié les incidences négatives pour l'activité et l'emploi dans différents secteurs, en particulier l'industrie extractive d'énergies fossiles et, dans une moindre mesure, dans certaines industries dépendant très fortement des énergies fossiles.

#### **Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?**

Les incidences sur la compétitivité de l'industrie seront atténuées par une allocation de quotas à titre gratuit plus ciblée. Dans la plupart des options, la nécessité d'appliquer le facteur de correction uniforme transsectoriel, qui réduit l'allocation de quotas à titre gratuit pour tous les bénéficiaires, est limitée. Les petits émetteurs qui continueront de relever du SEQE (pas nécessairement des PME) pourront toujours être exemptés du SEQE existant si des mesures équivalentes sont prises par les États membres concernés. L'extension envisagée au transport maritime conforterait les mécanismes de surveillance, de déclaration et de vérification existants qui exonèrent les petits navires. Le nouveau SEQE destiné à d'autres secteurs s'appliquerait en amont, sur la base des dispositions existantes régissant les entrepôts fiscaux ou les fournisseurs de carburant. Les coûts administratifs supplémentaires seraient modérés pour le gaz et le pétrole. Concernant le charbon, qui n'est utilisé que dans quelques États membres pour le chauffage, les coûts administratifs seraient plus élevés, car ce secteur est souvent moins réglementé et comprend de nombreux petits fournisseurs.

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

Dans le cadre du SEQE existant, la majeure partie des recettes tirée de la mise aux enchères revient aux États membres. Un nouveau SEQE pour le transport routier et les bâtiments pourrait avoir des retombées positives non négligeables sur les budgets nationaux. Les incidences directes sur les budgets nationaux dépendront également de la mesure dans laquelle les recettes supplémentaires seront affectées aux ressources propres de l'UE. En ce qui concerne le SEQE existant, aucune incidence administrative supplémentaire sur les administrations nationales n'a été constatée. Les incidences liées à l'extension du SEQE/à la création d'un nouveau SEQE pourraient être limitées en ayant recours aux mêmes

<sup>1</sup> SWD(2020)176

infrastructures administratives.
<b>Y aura-t-il d'autres incidences notables?</b>
En fonction de sa portée géographique, une extension des politiques climatiques de l'UE au transport maritime pourrait avoir une incidence sur les pays tiers ainsi que sur les flux commerciaux et d'investissement.
<b>Proportionnalité?</b>
Toutes les principales options sont proportionnées à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une réduction des émissions d'au moins 55 %. Elles permettent d'atteindre cet objectif d'une manière aussi efficace au regard des coûts que possible.
<b>D. Suivi</b>
<b>Quand la législation sera-t-elle réexaminée?</b>
Comme c'est le cas actuellement, un réexamen régulier est prévu dans la législation. Il est conforme au réexamen d'autres textes législatifs tels que la proposition de règlement sur la répartition de l'effort et les normes d'émission de CO <sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes.