

Bruxelles, le 22 novembre 2021
(OR. en)

13977/21

Dossiers interinstitutionnels:

2021/0197(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0202(COD)
2021/0203(COD)
2021/0205(COD)
2021/0206(COD)
2021/0207(COD)
2021/0210(COD)
2021/0211(COD)
2021/0213(CNS)
2021/0214(COD)
2021/0218(COD)
2021/0223(COD)

CLIMA 388
ENV 893
ENER 504
TRANS 681
AGRI 550
FORETS 72
IND 354
COMPET 832
ECOFIN 1102
MI 850
AVIATION 283
MAR 217

NOTE

Origine: la présidence
Destinataire: délégations

Objet: Paquet "Ajustement à l'objectif 55"
– Aperçu des progrès accomplis sur les propositions législatives
du paquet "Ajustement à l'objectif 55"

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport vise à présenter l'état d'avancement général des travaux ainsi qu'un aperçu des progrès accomplis sur le paquet "Ajustement à l'objectif 55" au sein du Conseil. À cet effet, le rapport se concentre sur ses aspects horizontaux, tels que les interconnexions entre les dossiers, et sur les principales questions soulevées à ce jour lors des discussions, y compris, le cas échéant, en ce qui concerne le niveau d'ambition et le champ d'application des propositions. Les progrès accomplis sur chaque dossier seront décrits de manière plus détaillée dans des rapports distincts sur l'état d'avancement des travaux, qui seront présentés à chaque formation du Conseil.

2. Le paquet "Ajustement à l'objectif 55" a été présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021. Cet ensemble de propositions législatives vise à aligner le cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie sur son nouvel objectif climatique pour l'ensemble de l'économie à l'horizon 2030, consistant à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 %, et à mettre l'UE en bonne voie d'atteindre son objectif de neutralité climatique d'ici à 2050.
3. L'hypothèse sous-jacente des propositions de la Commission est que pour atteindre l'objectif de neutralité climatique, qui a été approuvé par le Conseil européen et fixé ensuite de manière juridiquement contraignante dans la loi européenne sur le climat adoptée par le Parlement européen et le Conseil, il faut maintenir l'ambition climatique dans l'ensemble des dossiers.
4. Ensemble, ces propositions doivent permettre à l'UE de réaliser ses objectifs dans le respect des principes d'équité, d'efficacité au regard du coût et de compétitivité, et de contribuer à une transition écologique et juste de l'économie de l'UE, ainsi qu'au renforcement de l'innovation au sein de celle-ci, conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe. La révision de son cadre législatif en matière de climat et d'énergie devrait également permettre à l'UE de tenir ses engagements internationaux au titre de l'accord de Paris, en particulier sa contribution déterminée au niveau national actualisée, conformément au niveau d'ambition revu à la hausse pour 2030. Les propositions de la Commission visent par ailleurs à contribuer à la relance de l'économie européenne après la crise de la COVID et à la résilience à long terme de l'Union européenne.
5. Ce paquet consiste en une série de propositions étroitement liées, qui soit modifient des actes législatifs existants, soit mettent en place de nouvelles initiatives dans un éventail de domaines d'action et de secteurs économiques tels que le climat, l'énergie, les transports, le bâtiment, l'utilisation des terres et la foresterie. De plus, un certain nombre de propositions supplémentaires devraient être présentées peu après la publication du présent rapport. Les propositions attendues sur l'examen du cadre financier pluriannuel et sur les ressources propres, qui seront présentées le 22 décembre 2021, contribueront à de nouveaux travaux sur certaines parties du paquet (par exemple le système d'échange de quotas d'émission, le Fonds social pour le climat et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières).

6. À cet effet, la Commission propose de recourir à une combinaison de mesures se renforçant mutuellement, axée sur les éléments ci-après:

a) **Tarification du carbone:**

- i) Relever le niveau d'ambition du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE.
- ii) Introduire la tarification du carbone pour les importations de certains secteurs qui relèvent du SEQE dans l'UE afin de diminuer le risque de fuite de carbone grâce à l'établissement d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

b) **Fixer des objectifs plus ambitieux à l'échelle de l'UE et au niveau national:**

- i) Relever les objectifs nationaux de réduction des émissions dans les secteurs ne relevant pas du SEQE, dans le cadre du règlement sur la répartition de l'effort (RRE).
- ii) Accroître les absorptions par les puits naturels, y compris au moyen de la fixation d'objectifs nationaux pour le secteur de l'utilisation des terres et de la foresterie (règlement UTCATF).
- iii) Relever les objectifs globaux de l'UE en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, grâce à la directive sur les énergies renouvelables (RED) et à la directive relative à l'efficacité énergétique (EED), qui, en particulier, soutiendront les secteurs relevant du SEQE ou du RRE dans leurs efforts de décarbonation.
- iv) Aligner la taxation des produits énergétiques et de l'électricité au titre de la "directive sur la taxation de l'énergie" (DTE) sur les objectifs de l'UE dans les domaines de l'énergie et du climat.

c) **Règles (normes):**

- i) Relever les objectifs de réduction des émissions de CO₂ pour les voitures et camionnettes neuves dans le règlement sur les normes en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes, ce qui, entre autres, aidera les États membres à atteindre leurs objectifs plus élevés fixés au titre du RRE.

- ii) Objectifs proposés pour le déploiement d'infrastructures de (re)charge et de ravitaillement faciles à utiliser et interopérables dans le règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, qui contribueront notamment à la réalisation des objectifs de réduction des émissions susmentionnés.
- iii) Les propositions ReFuelEU Aviation et FuelEU Maritime énoncent des obligations pour des carburants durables dans ces secteurs, qui compléteront leurs efforts notamment en ce qui concerne les mesures de tarification du carbone (SEQUE).

d) **Mesures de soutien:**

- i) Afin d'atténuer les incidences sociales et distributives du système d'échange de quotas d'émission distinct proposé pour les secteurs du bâtiment et du transport routier, la Commission propose de créer un Fonds social pour le climat financé par une partie des recettes de la mise aux enchères, afin d'aider les ménages vulnérables, les microentreprises vulnérables et les usagers vulnérables des transports, notamment par des investissements destinés à réduire les émissions et les coûts de l'énergie ainsi qu'au moyen d'une aide directe temporaire au revenu.
- ii) L'élévation du niveau d'ambition du SEQUE s'accompagne d'une hausse du Fonds pour la modernisation correspondant à 2,5 % du plafond du SEQUE afin de soutenir la transition énergétique d'un certain nombre d'États membres à faible revenu.
- iii) Le Fonds pour l'innovation du SEQUE sera également renforcé afin d'accélérer les investissements dans les technologies et solutions innovantes dans tous les secteurs relevant du SEQUE.
- iv) L'intégralité des recettes des États membres tirées de la mise aux enchères soutiendront des projets liés au climat et à l'énergie, y compris la décarbonation dans les secteurs du transport routier et du bâtiment.

7. Au Conseil, les propositions sont traitées par quatre formations différentes: Environnement, TTE (Énergie), TTE (Transports) et Ecofin.

8. En ce qui concerne le Parlement européen, les propositions qui composent le paquet sont examinées par cinq commissions (ENVI, ITRE, TRAN, EMPL et ECON¹), une série d'autres commissions étant associées ou consultées en vertu de diverses règles de procédure. La plupart des rapporteurs et des rapporteurs fictifs pour les propositions ont été désignés. Les travaux n'en sont qu'à un stade très précoce et, d'après les informations disponibles, pour aucune des propositions un calendrier définitif des travaux n'a encore été établi officiellement.

II. TRAVAUX MENÉS PENDANT LA PRÉSIDENTENCE

9. Les propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" ont été l'une des principales priorités de la présidence qui, au sein des différentes formations du Conseil concernées, a tout mis en œuvre pour accomplir autant de progrès que possible dans le cadre de l'approche globale visant à assurer la cohérence du paquet.
10. Parallèlement au travail intense réalisé au niveau du groupe, le Conseil "Environnement" a tenu un débat d'orientation sur les propositions relevant de sa compétence lors de sa session d'octobre, auquel il donnera suite lors de sa session de décembre. Le Conseil "Transports" et le Conseil "Énergie" examineront les propositions relevant de leurs domaines de compétence lors de leurs sessions de décembre.
11. En plus des travaux menés dans le cadre des formations compétentes du Conseil, les Conseils AGRPECHE et "Compétitivité" ont procédé à des échanges politiques sur le paquet au sujet de questions d'actualité relevant de leur compétence. Le 29 septembre 2021, le Conseil "Compétitivité" a tenu un débat d'orientation sur le paquet du point de vue de la compétitivité industrielle dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie industrielle actualisée pour l'Europe. Le 12 octobre 2021, le Conseil AGRPECHE a procédé à un échange de vues sur la contribution de l'agriculture et de la foresterie aux initiatives législatives faisant partie du paquet "Ajustement à l'objectif 55". De plus, le 26 novembre 2021, le Conseil "Compétitivité" (Recherche) tiendra un débat sur la contribution de la recherche et de l'innovation à la réalisation d'objectifs transsectoriels, y compris les objectifs du paquet "Ajustement à l'objectif 55" dans les secteurs du transport, de l'industrie, de l'utilisation des terres et de la foresterie.

¹ Les commissions ENVI et EMPL sont conjointement compétentes pour le Fonds social pour le climat. La commission ECON est compétente pour la proposition de directive sur la taxation de l'énergie. Toutefois, le Parlement est uniquement consulté sur cette proposition (procédure législative spéciale).

12. En raison du nombre et de la taille mêmes des propositions, de leur complexité et des liens étroits qui les unissent, ainsi que de leur importance politique, les travaux sur la plupart des dossiers en sont encore à un stade relativement précoce. S'il est clair, pour les délégations, que les propositions, prises ensemble, devraient atteindre le niveau d'ambition fixé d'un commun accord dans la loi sur le climat, les délégations ont demandé à la Commission des éclaircissements sur les propositions et leur impact, y compris à l'échelon national. Elles ont également demandé plus d'informations sur le rôle et la contribution des différentes propositions au regard de l'ambition consistant à réaliser un objectif de réduction nette des émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 dans l'ensemble de l'économie, ainsi que sur les interactions entre les propositions.
13. Comme on peut s'y attendre compte tenu de la grande variété des propositions, les discussions n'ont pas progressé au même rythme sur tous les dossiers. Il semblerait que les progrès les plus importants aient été enregistrés sur certaines des propositions relatives aux transports, et que les travaux sur les dossiers relatifs à l'énergie aient également bien avancé, tandis que sur les dossiers relevant de la compétence du Conseil "Environnement" et du Conseil Ecofin, il ne fait guère de doute que les délégations ont besoin de davantage de temps pour évaluer pleinement les propositions, et que la plupart des progrès accomplis portent sur la clarification de différents aspects des propositions. À cet égard, il est rappelé que certaines des propositions représentent de nouvelles mesures de la boîte à outils de l'UE, telles que le Fonds social pour le climat et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, tandis que d'autres, comme le SEQE et l'UTCATF, contiennent plusieurs éléments nouveaux.
14. À la suite des progrès satisfaisants réalisés au niveau technique sur les propositions relatives aux transports, le Comité des représentants permanents (1^{re} partie) a procédé à un échange de vues sur ces propositions le 12 novembre 2021 et a donné à la présidence des orientations pour la suite des travaux. En ce qui concerne la question de savoir si les délégations pourraient soutenir l'objectif consistant à parvenir à une orientation générale d'ici la fin de l'année sur l'un quelconque des dossiers relatifs aux transports, une large majorité a indiqué qu'il était nécessaire de maintenir la cohérence du paquet et que les dossiers relatifs aux transports présentaient clairement des liens étroits avec d'autres propositions. Ces liens étroits ne portent pas uniquement sur les aspects techniques mais, tout particulièrement, sur l'ambition de l'intégralité du paquet. En particulier, les États membres ont souligné que, avant que l'on progresse sur les dossiers en question, il fallait que soit clairement fixé un cap pour tous les dossiers étroitement liés, alors qu'à l'heure actuelle, certaines propositions n'en sont encore qu'à un stade relativement précoce des négociations.

1) Conseil "Environnement"

15. Le 6 octobre 2021, le Conseil "Environnement" a procédé à un échange de vues initial sur les cinq dossiers relevant de sa compétence, en mettant l'accent sur les aspects généraux et horizontaux des dossiers.

16. Au niveau des groupes, quatre des dossiers sont traités par le groupe "Environnement", tandis que la proposition relative au Fonds social pour le climat est examinée par un groupe ad hoc. Un certain nombre de réunions ont eu lieu sur chaque proposition et une première lecture préliminaire des propositions, ainsi que de leurs analyses d'impact, a été menée à bien ou est en voie de l'être. En ce qui concerne la proposition sur les normes d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes, une lecture initiale article par article a été entreprise. À ce stade précoce, la plupart des délégations étudient encore les propositions, et leurs avis ou positions sont donc (pour l'essentiel) préliminaires. En particulier, les quatre dossiers relatifs à la réforme du SEQE, à la répartition de l'effort, à l'UTCATF et au Fonds social pour le climat, en raison de leur complexité et de l'introduction de nouveaux éléments ainsi que, pour ce qui est du SEQE, de la taille du dossier, nécessitent des travaux techniques supplémentaires d'une ampleur considérable.

i) Réforme du système d'échange de quotas d'émission (SEQE)²

Les délégations continuent à considérer le SEQE comme un élément central de la politique climatique de l'UE. Toutes semblent s'accorder à dire que le SEQE devra apporter sa contribution, d'une manière efficace au regard du coût, au niveau d'ambition accru de l'UE. Dans ce contexte, des voix se sont élevées pour demander que soient étudiées des pistes permettant d'élever encore le niveau d'ambition du SEQE, mais également pour poser des questions sur les répercussions possibles de certaines parties des propositions sur les secteurs économiques et les ménages, en soulignant la nécessité de prendre en compte la diversité des situations des États membres.

En particulier, la proposition de mise en place d'un système d'échange de quotas d'émission dans les secteurs du bâtiment et du transport routier a suscité de vives inquiétudes quant aux conséquences sociales sur les ménages à faible revenu et au risque d'aggravation de la précarité énergétique. Des questions ont été soulevées sur le point de savoir si le Fonds social pour le climat qui est proposé sera suffisant pour atténuer les impacts. Il a toutefois été également souligné que l'échange de quotas d'émission dans ces secteurs contribuera à leur décarbonation d'une manière efficace au regard du coût, tout en aidant les États membres à atteindre leurs objectifs nationaux accrus fixés dans le règlement sur la répartition de l'effort.

² Trois propositions sont traitées dans le cadre de la réforme du SEQE:

- la proposition de directive 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 (doc. 10875/21 + ADD 1 à 7);
- la proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'ensemble de l'économie de l'Union et mettant en œuvre de manière appropriée un mécanisme de marché mondial (doc. 10917/21 + ADD 1 à 3);
- la proposition de décision modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la quantité de quotas à placer dans la réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union jusqu'en 2030 (doc. 10902/21 + ADD 1).

Par ailleurs, une quatrième proposition concernant le SEQE a été présentée le 14 juillet 2021: il s'agit de la proposition de décision modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la notification de la compensation dans le cadre d'un mécanisme de marché mondial pour les exploitants d'aéronefs établis dans l'Union. Cette proposition est examinée séparément dans le cadre des travaux du Conseil TTE (Transports).

En ce qui concerne les éléments proposés en vue de renforcer le SEQE existant et d'accroître son niveau d'ambition, l'accent a d'abord été mis, entre autres, sur l'évaluation de l'impact de l'ajustement du plafond et sur les dispositions relatives à la fuite de carbone/l'allocation de quotas à titre gratuit. En particulier, des questions ont été posées concernant la disposition proposée prévoyant la conditionnalité de l'allocation de quotas à titre gratuit, ainsi que la vitesse et les modalités de la suppression progressive de cette allocation à titre gratuit dans le SEQE dans les secteurs pour lesquels il est proposé d'appliquer le nouveau mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Les premiers commentaires sur les propositions relatives à la réserve de stabilité du marché (RSM) étaient notamment axés sur les répercussions de la réserve sur la tarification du carbone. Dans ce contexte, plusieurs délégations souhaitent que soit revu l'article 29 *bis* intitulé "Mesures en cas de fluctuations excessives des prix" (qui ne fait pas partie de la proposition de la Commission).

En ce qui concerne l'aviation et le secteur maritime, les délégations ont mis l'accent sur la nécessité de procéder à une évaluation exhaustive des propositions, pour ce qui a trait notamment à leur contribution à la réduction des émissions, ainsi qu'à leur impact sur les secteurs et la compétitivité, tout en soulignant le contexte international et la nécessité de tenir compte des circonstances nationales. De plus, pour ce qui concerne les liens étroits avec d'autres dossiers, les délégations ont demandé une évaluation de l'impact cumulé des propositions relatives au SEQE, à RefueUEU Aviation, à FuelUEU Maritime et à la taxation de l'énergie.

Pour ce qui est des dispositions financières, les discussions ont essentiellement porté sur la taille, l'origine, le champ d'application et la répartition du Fonds pour la modernisation et du Fonds pour l'innovation. La proposition consistant à mettre fin au soutien apporté aux combustibles fossiles liquides au titre du Fonds pour la modernisation et l'affectation obligatoire de toutes les recettes tirées de la mise aux enchères devront également faire l'objet d'un examen plus approfondi.

ii) Règlement sur la répartition de l'effort³ (RRE)

Les principales questions qui se sont dégagées à ce jour portent sur les objectifs, les flexibilités et la nouvelle réserve supplémentaire qui sont proposés, y compris en rapport avec d'autres propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55". Plusieurs délégations ont indiqué qu'elles considéraient leurs nouveaux objectifs comme très difficiles à atteindre. Un certain nombre de délégations ont demandé à la Commission de fournir plus d'informations et de données sur le calcul des objectifs nationaux, ainsi que des éclaircissements sur la manière dont les principes d'équité, d'efficacité au regard du coût ou de renforcement de la convergence avaient été pris en compte.

³ Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris (doc. 10867/21 + ADD 1 à 4)

Pour ce qui a trait aux flexibilités, les délégations conviennent, d'une manière générale, que celles-ci joueront un rôle important en aidant les États membres à atteindre leurs objectifs nationaux d'une manière efficace au regard des coûts tout en respectant l'intégrité environnementale. Les délégations souhaiteraient tout particulièrement obtenir des éclaircissements supplémentaires sur les modifications qu'il est proposé d'apporter aux flexibilités existantes, qui permettent aux États membres de comptabiliser les absorptions nettes provenant du secteur UTCATF aux fins de la réalisation de leurs objectifs au titre du RRE. Plusieurs délégations ont également demandé plus d'informations sur la nouvelle réserve supplémentaire, qui serait constituée des absorptions nettes "excédentaires" éventuellement générées de 2026 à 2030. Outre les questions concernant le fonctionnement parallèle des flexibilités prévues dans les propositions relatives au RRE et à l'UTCATF, certaines délégations se sont enquis de la possibilité d'accroître la flexibilité entre le SEQE et le RRE. Les délégations ont en outre demandé des informations supplémentaires sur l'interaction entre le RRE et le nouveau système d'échange de quotas d'émission proposé pour les secteurs du bâtiment et du transport routier.

iii) Règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF)⁴

Les discussions qui ont été menées au niveau technique sur la proposition de la Commission ont principalement porté sur la clarification des modifications proposées du règlement existant, en particulier dans le contexte des modifications importantes apportées à l'ensemble du régime applicable à partir de 2026. Toutefois, il ressort des discussions menées jusqu'à présent qu'il est possible d'identifier quelques questions principales, à savoir la fixation d'objectifs nationaux pour 2030 (destinée à remplacer l'actuelle "règle du bilan neutre ou positif" à partir de 2026), le processus proposé pour déterminer les objectifs nationaux dans le cadre pour l'après-2030, et les flexibilités destinées à aider les États membres à atteindre leurs objectifs.

⁴ Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision (doc. 10857/21 + ADD 1 à 4).

D'une manière générale, les délégations sont conscientes du rôle important du secteur UTCATF dans la politique climatique de l'UE et de son plus haut niveau d'ambition générale. Certaines questions ont été soulevées concernant les quotas nationaux proposés pour 2030, notamment leur niveau d'ambition et les critères utilisés pour les calculer, le nouveau mécanisme de conformité proposé, ainsi que le processus proposé de fixation des objectifs nationaux annuels pour la période 2026-2029. À ce stade, certaines questions se posent quant à la proposition de créer, à partir de 2031, un seul secteur des terres regroupant les absorptions nettes dans le secteur UTCATF et les émissions autres que de CO₂ du secteur agricole, ainsi que l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2035 pour le secteur considéré dans son ensemble. D'une manière générale, les délégations reconnaissent que les flexibilités, en particulier en cas de perturbations naturelles, seront très importantes pour faciliter le respect par les États membres du niveau d'ambition accru à partir de 2025. Les discussions ont principalement porté sur la clarification de leurs aspects techniques et sur les modifications apportées aux flexibilités existantes après 2025, ainsi que sur une meilleure compréhension des liens entre les flexibilités prévues dans les propositions relatives au RRE et à l'UTCATF.

iv) Règlement sur les normes d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes⁵

Il est généralement admis que le secteur automobile doit contribuer au relèvement du niveau d'ambition de l'UE et un certain nombre de délégations estiment que la proposition est essentielle pour atteindre le niveau d'ambition général et les objectifs nationaux accrus fixés dans le règlement sur la répartition de l'effort. Les discussions ont principalement porté sur les niveaux d'ambition de l'objectif tant pour les voitures que pour les camionnettes, y compris l'objectif de 100 % à l'horizon 2035, dont la réalisation nécessite que toutes les voitures et camionnettes neuves soient des véhicules à émissions nulles à cette date. En particulier, la principale question soulevée a concerné le rythme de la transition vers des véhicules à émissions nulles, c'est-à-dire le point de savoir si la proposition de la Commission a trouvé le juste équilibre à cet égard, ou si la transition pourrait et devrait se faire plus rapidement (2030), ou encore si elle est prématurée et nécessite plus de temps. Des questions ont été soulevées quant à la possibilité de tenir compte de la contribution des carburants renouvelables et bas carbone lors de l'évaluation du respect de leurs objectifs par les constructeurs de véhicules. La nécessité de prendre davantage en considération les différences entre les États membres en ce qui concerne le déploiement de véhicules à émission nulle et à faibles émissions, en raison principalement du prix et de la lenteur du déploiement des infrastructures, et du temps nécessaire à la transition de la fabrication, a été soulignée. En outre, des questions telles que la différenciation entre les voitures et les camionnettes, l'opportunité de mettre fin, d'ici à 2030, à la dérogation accordée aux petits constructeurs et aux incitations en faveur des véhicules à émission nulle et à faibles émissions, ainsi que l'incidence sur le marché des voitures d'occasion dans certains États membres, devront faire l'objet de discussions plus approfondies.

Les délégations ont souligné la nécessité de maintenir la cohérence avec d'autres propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" et ont souligné que les objectifs doivent aller de pair avec l'ambition de la proposition relative à une infrastructure pour carburants alternatifs (AFIR).

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat (doc. 10906/21 + ADD 1 à 5).

v) Règlement établissant un Fonds social pour le climat⁶ (FSC)

Si la nécessité de garantir une transition écologique ne laissant personne de côté est largement reconnue, la proposition a été diversement appréciée. Plusieurs préoccupations et demandes de clarification ont été exprimées en ce qui concerne les aspects suivants de la proposition, en particulier: a) l'absence d'analyse d'impact autonome et de données connexes, b) la base juridique, c) les interactions avec les propositions à venir relatives aux ressources propres de l'Union et à la révision du cadre financier pluriannuel, d) les questions financières et budgétaires (notamment en ce qui concerne la taille du FSC, la source des fonds, la méthode de répartition et les critères choisis), e) la mise en œuvre et la gestion, f) les chevauchements avec d'autres fonds.

Pour la plupart des délégations, la proposition est intrinsèquement liée à l'inclusion des secteurs du bâtiment et du transport routier dans le SEQE, tandis que certaines soutiennent la mise en place du FSC indépendamment de la création d'un nouveau SEQE distinct pour ces secteurs.

Conformément au mandat du groupe ad hoc sur le Fonds social pour le climat⁷, la présidence a placé entre crochets les dispositions pertinentes de la proposition et de ses annexes, relatives aux aspects financiers, liées au cadre financier pluriannuel et aux ressources propres de l'Union. L'objectif est de commencer l'examen article par article de la proposition sous la présidence française.

2) Conseil TTE (Énergie)

17. En ce qui concerne les deux dossiers relevant de la compétence du Conseil TTE (Énergie) (directive sur les énergies renouvelables et directive relative à l'efficacité énergétique), le groupe "Énergie" a examiné de manière approfondie les propositions (et les analyses d'impact correspondantes) lors d'une série de réunions du mois de juillet au mois de novembre, en commençant par analyser les principes et dispositions essentiels avant de passer à l'ensemble des articles et des annexes. Les deux propositions ont un certain nombre d'interactions importantes avec d'autres propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" (en particulier les propositions AFIR, RefuelEU Aviation et FuelEU Maritime) et avec la législation à venir (révision du troisième paquet "énergie" pour ce qui est du gaz et révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments).

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat (doc. 10920/21 + ADD 1).

⁷ Doc. 11402/21.

Outre l'élaboration d'un rapport sur l'état d'avancement des travaux, la présidence a l'intention de préparer un premier texte révisé sur les deux dossiers, qui pourrait servir de point de départ pour la suite des travaux sous la présidence française.

i) Directive sur les énergies renouvelables (RED)⁸

En ce qui concerne la RED, il semblerait que les délégations soutiennent l'objectif de la proposition ainsi que le niveau d'ambition global proposé. Toutefois, les délégations soulignent l'importance d'une certaine flexibilité pour permettre aux États membres d'appliquer les mesures présentant le meilleur rapport coût-efficacité, ainsi que l'importance de la cohérence avec la législation existante et du respect des principes de subsidiarité et de neutralité technologique.

À la lumière des discussions, une plus grande souplesse sera probablement nécessaire, notamment en ce qui concerne les sous-objectifs proposés pour les énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement, dans les réseaux de chauffage et du refroidissement urbains et dans les transports et l'industrie, ainsi que les critères de durabilité de la biomasse.

ii) Directive relative à l'efficacité énergétique (DEE)⁹

En ce qui concerne la DEE, les délégations reconnaissent la nécessité de mesures supplémentaires en matière d'efficacité énergétique et l'importance du principe de primauté de l'efficacité énergétique. Toutefois, d'une manière générale, elles plaident en faveur de solutions souples et de la prise en compte des spécificités nationales ainsi que de l'efficacité au regard des coûts lors de la définition de leurs contributions nationales indicatives et de la mise en œuvre de leur action en matière d'efficacité énergétique.

Les États membres soutiennent l'objectif général consistant à accroître l'efficacité des bâtiments dans le secteur public et à soutenir les clients vulnérables. Dans ce contexte, les États membres ont insisté sur la charge administrative supplémentaire imposée et ont critiqué le caractère excessivement détaillé, au niveau de l'UE, des règles en matière de précarité énergétique. Les délégations demandent la poursuite des travaux sur la définition d'un réseau de chauffage et de refroidissement urbain efficace afin de mieux refléter leur situation nationale et de fournir les incitations appropriées au déploiement des énergies renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement.

⁸ Proposition de directive modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (doc. 10746/21 + ADD 1 à 6).

⁹ Proposition de directive relative à l'efficacité énergétique (refonte) (doc. 10745/21 + ADD 1 à 8).

Le niveau d'ambition de la DEE est corrélé avec plusieurs autres dispositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55", notamment l'extension éventuelle du SEQE de l'UE aux bâtiments.

3) Conseil TTE (Transports)

18. Sur les trois dossiers relevant de la compétence du Conseil TTE (Transports) (règlement sur les infrastructures pour carburants alternatifs, ReFuelEU Aviation et FuelEU Maritime), il a été organisé un grand nombre de réunions des groupes "Questions intermodales et réseaux", "Aviation" et "Transports maritimes", respectivement, ce qui a permis de réaliser une analyse approfondie des trois propositions et de leurs analyses d'impact. Outre des travaux intensifs menés au niveau technique, le 12 novembre 2021, le Comité des représentants permanents (1^{re} partie) a procédé à un échange de vues sur les trois dossiers relatifs aux transports, au cours duquel les délégations ont souligné l'importance des propositions ainsi que la nécessité de préserver la cohérence du paquet, étant donné que les dossiers relatifs aux transports présentent des interdépendances évidentes avec d'autres propositions.

i) Règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (AFIR)¹⁰

Les discussions au niveau du groupe ont montré, dans l'ensemble, un accord sur le fait que davantage d'infrastructures seront nécessaires pour faciliter une transition plus rapide vers une utilisation durable des carburants alternatifs dans les transports. Un consensus a été constaté en ce qui concerne les objectifs d'ensemble de la proposition et l'approche principale des mesures prévues pour atteindre ces objectifs, y compris la fixation d'objectifs contraignants pour le déploiement des infrastructures. En principe, la plupart des États membres soutiennent la fixation, pour les véhicules légers, d'objectifs contraignants de déploiement des infrastructures fondées sur la flotte et sur la distance pour les véhicules utilitaires légers, ainsi que d'objectifs fondés sur la distance et la localisation pour les véhicules utilitaires lourds.

¹⁰ Proposition de règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE (doc. 10877/21 + ADD 1 à 7).

Dans les textes de compromis proposés, la présidence a tenté de traiter les principales questions soulevées par les délégations. Outre de nombreuses propositions sur les aspects techniques, des ajustements ont été proposés en ce qui concerne certains objectifs relatifs aux infrastructures de recharge et de ravitaillement en carburant, y compris les possibilités de souplesse pour faire face à la situation spécifique du réseau RTE-T, caractérisée par une très faible densité de trafic. Toutefois, les parties du texte relatives à l'ambition générale en ce qui concerne les infrastructures de recharge et de ravitaillement sur le réseau RTE-T restent entre crochets. En effet, il n'y a pas eu de convergence de vues solide à ce stade.

ii) Règlement ReFuel Aviation¹¹

En ce qui concerne la proposition RefuelEU Aviation, les discussions ont fait apparaître un soutien général en faveur du texte. Avec trois propositions de compromis, des progrès ont été réalisés sur des questions techniques, telles que la possibilité d'inclure les petits aéroports, qui ne sont pas compris dans le champ d'application de la proposition, et des clarifications sur les mesures visant à éviter le suremport.

Le texte a également été ajusté en ce qui concerne les dispositions relatives aux obligations de déclaration et au rôle des autorités compétentes. En outre, le niveau d'ambition proposé et la disponibilité de carburants durables pour l'aviation en Europe ont été examinés.

Avec la troisième proposition de compromis, la présidence a abordé la question du niveau d'ambition, en particulier la définition des carburants durables d'aviation (CAD), les ambitions à l'échelle de l'UE en ce qui concerne l'approvisionnement en CAD et la durée de la période de transition qui offre une certaine souplesse aux fournisseurs de carburants. Les positions varient considérablement d'un État membre à l'autre: plusieurs d'entre eux souhaiteraient une plus grande ambition et éventuellement la possibilité d'une certaine souplesse au niveau national, tandis que d'autres souhaitent élargir la gamme des carburants éligibles ou abaisser le niveau des obligations à l'échelle de l'UE.

¹¹ Proposition de règlement relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (doc. 10884/21 + ADD 1 à 3).

iii) Règlement FuelEU Maritime¹²

Les discussions ont démontré l'importance que revêt la proposition pour les États membres. Toutefois, la proposition est également perçue comme étant extrêmement complexe, du point de vue aussi bien technique que politique, et davantage de temps sera nécessaire pour permettre aux États membres de l'examiner comme il convient.

Les principales questions mises en exergue au cours des discussions portent sur les aspects suivants: 1) le champ d'application, tant pour ce qui est du "fond" (c'est-à-dire l'application à tous les navires d'une jauge brute supérieure à 5 000) que sur le plan "géographique" (c'est-à-dire l'application du règlement proposé aux navires en ce qui concerne la moitié de l'énergie utilisée lors des voyages au départ ou à destination d'un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre lorsque le dernier ou le prochain port d'escale relève de la juridiction d'un pays tiers); 2) le degré d'ambition des objectifs de réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre; 3) la portée des exigences en matière d'alimentation électrique à quai; ou en ce qui concerne les autres technologies à émissions nulles pour les navires à quai, 4) la certification des carburants renouvelables et bas carbone; et 5) la gouvernance de la proposition (y compris les aspects liés à l'exécution et aux sanctions). Les liens avec d'autres propositions, relevant ou non du même paquet, ont également été examinés, en particulier en ce qui concerne les propositions AFIR, RED, SEQUE et MRV.

La présidence prépare actuellement un texte de compromis qui se limitera aux aspects rédactionnels.

4) Conseil "Affaires économiques et financières" (Ecofin)

19. Les deux propositions relevant de la compétence du Conseil "Affaires économiques et financières" (Ecofin), à savoir celles relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACT) et à la directive sur la taxation de l'énergie, sont examinées respectivement par un groupe ad hoc sur le MACT et par le groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte - accises/taxation de l'énergie). L'état d'avancement de ces dossiers sera exposé en détail dans le rapport de la présidence, qui sera soumis au Conseil Ecofin du 7 décembre 2021.

¹² Proposition de règlement relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE (doc. 10327/21 + ADD 1-3).

i) Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières¹³

Le principal objectif de la proposition de la Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est de lutter contre le risque de fuite de carbone résultant des politiques climatiques asymétriques des pays tiers (dont les politiques de lutte contre le changement climatique sont moins ambitieuses que celles de l'UE).

Le 22 juillet 2021, le Comité des représentants permanents (2^e partie) a établi un groupe ad hoc sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (le "groupe ad hoc sur le MACF") chargé de mener les travaux préparatoires liés aux négociations sur cette proposition législative et de traiter efficacement les questions transsectorielles couvertes par ce dossier. Le groupe ad hoc sur le MACF travaille sur la conception du MACF conformément au mandat¹⁴ qui lui a été donné et puise dans l'expertise des délégués des États membres travaillant dans les domaines concernés, le cas échéant.

Sous la présidence actuelle, les réunions du groupe ad hoc sur le MACF ont été consacrées principalement à une présentation détaillée de la proposition de la Commission et de l'analyse d'impact qui l'accompagne, suivie d'un examen article par article de la proposition. La première lecture de la proposition a été achevée et des échanges de vues plus approfondis ont eu lieu sur un certain nombre d'aspects techniques.

Si les objectifs climatiques de la proposition ne sont pas remis en cause, les discussions au sein du groupe ad hoc ont confirmé que les États membres y attachent une importance significative sous l'angle du commerce international, de la compétitivité de l'industrie de l'UE et des effets sur l'économie, y compris sur le marché du travail. Un certain nombre de principes directeurs qui ont déjà été approuvés par le Conseil européen sur la manière de mettre en œuvre le paquet "Ajustement à l'objectif 55" devront être pris en considération.

¹³ Proposition de règlement établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (doc. 10871/21 + ADD 1-6).

¹⁴ Doc. 10846/21.

Les travaux menés sur la base de la proposition de la Commission se poursuivront et, en raison de la nouveauté de la mesure proposée, d'autres discussions techniques devront être menées au sein du groupe ad hoc sur le MACF, étant donné que les délégations doivent déterminer comment le MACF fonctionnera dans la pratique, y compris pour ce qui est des aspects liés à la conception générale et à l'administration du nouveau mécanisme.

ii) Directive sur la taxation de l'énergie (DTE)¹⁵

Lors de la réunion du groupe informel "Questions fiscales" (Haut niveau) qui s'est tenue en juillet sur les "Défis à venir dans le domaine fiscal", les délégations ont déjà fait part de leurs premiers points de vue sur le rôle de la fiscalité dans la transition écologique au cours de la session de travail organisée sur le thème "Aspects fiscaux du pacte vert".

Les discussions techniques sur la proposition DTE sont en cours au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte - accises/taxation de l'énergie). D'ici la fin de la présidence, cinq réunions du groupe se seront tenues sur cette proposition. Ces réunions ont été consacrées à une présentation détaillée de la proposition de la Commission et de l'analyse d'impact, suivie d'une analyse article par article de la proposition. Un certain nombre de questions ont été posées sur divers aspects de la proposition, notamment en ce qui concerne le passage d'une taxation fondée sur le volume à une taxation fondée sur le contenu énergétique, l'introduction d'un classement des taux en fonction des performances environnementales, la taxation des nouveaux produits, l'indexation, les secteurs aérien et maritime, ainsi que les liens avec d'autres dossiers du paquet "Ajustement à l'objectif 55". Le premier examen article par article de la proposition devrait être achevé d'ici la fin de la présidence.

Les travaux menés sur la base de la proposition de la Commission se poursuivront et d'autres discussions techniques au niveau du groupe seront nécessaires.

¹⁵ Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte) (doc. 10872/21 + ADD 1-7).

III. CONCLUSION

Le présent aperçu des progrès accomplis sur les propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" accompagnera ou sera mentionné dans les rapports sur l'état des travaux qui seront établis séparément sur les différentes propositions à l'intention des formations compétentes du Conseil.

Compte tenu des liens étroits entre les propositions contenues dans le paquet, la présidence estime qu'un tel aperçu des progrès accomplis sur le paquet dans son ensemble est essentiel pour garantir une approche cohérente de ces négociations complexes. Alors que les négociations sur les propositions ont progressé à un rythme différent, cet aperçu montre que des progrès satisfaisants ont été accomplis sur le plan technique dans tous les cas.
