Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 2 décembre 2021
(OR. en)

14574/21

Dossiers interinstitutionnels:
2021/0214(COD)
2021/0213(COD)
2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

NOTE POINT "A"

Origine:	présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" (MACF, taxation de l'énergie et Fonds social pour le climat) - Rapport sur l'état des travaux

I. INTRODUCTION

1. Le paquet "Ajustement à l'objectif 55"[1] a été présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021. Il 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 % par rapport aux niveaux de 1990, et à mettre l'UE en bonne voie d'atteindre son objectif de neutralité climatique d'ici à 2050.

2. Dans ses conclusions des 10 et 11 décembre 2020[2], le Conseil européen a approuvé l'objectif contraignant consistant en une réduction nette des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

[1] Doc. ST 10849/21.
[2] Doc. EUCO 22/20, points 14 et 17.

3. En outre, l'article 2 de la loi européenne sur le climat[3] prévoit que l'équilibre entre les émissions et les absorptions des gaz à effet de serre réglementées dans le droit de l'Union à l'échelle de l'Union soit atteint dans l'Union d'ici à 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant ainsi ramenées à zéro d'ici à cette date, et que l'Union s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite. Par ailleurs, les institutions compétentes de l'Union et les États membres prennent les mesures nécessaires, respectivement au niveau de l'Union et au niveau national, pour permettre la réalisation collective de cet objectif de neutralité climatique, en tenant compte de la nécessité de promouvoir tant l'équité et la solidarité entre les États membres que le rapport coût-efficacité dans la réalisation de cet objectif.

4. Le paquet "Ajustement à l'objectif 55" consiste en un train de propositions interdépendantes, et couvre un éventail de domaines d'action et de secteurs économiques, à savoir le climat, l'énergie et les carburants, les transports, les bâtiments, l'utilisation des terres et la foresterie.

5. Les propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" ont constitué une priorité majeure pour la présidence qui, au sein des différentes formations du Conseil concernées, a cherché à progresser autant que possible dans le cadre de l'approche globale visant à assurer la cohérence de ce paquet. La présidence a donné un aperçu des progrès accomplis sur l'ensemble des dossiers qui constituent le paquet "Ajustement à l'objectif 55" dans le document ST 13977/21[4].

6. Outre le rapport susmentionné sur les progrès accomplis établi par la présidence, cette dernière estime nécessaire qu'un rapport plus détaillé sur l'état d'avancement des travaux soit soumis, le cas échéant, au Conseil Ecofin pour information, en ce qui concerne les propositions législatives suivantes:

   a) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières[5] (MACF);

---

[3] Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) nº 401/2009 et (UE) 2018/1999 (JO L 243 du 9.7.2021, p. 1).

[4] Publié le 22 novembre 2021 et soumis au Conseil "Transports, télécommunications et énergie" lors de ses réunions des 2, 3 et 9 décembre 2021, ainsi qu'au Conseil "Environnement" lors de sa réunion du 20 décembre.

[5] Doc. ST 10871/21 + ADD 1 à 6; [2021/0214 (COD)].

b) la proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte)[6], (ci-après dénommée la "proposition de directive sur la taxation de l'énergie"); et

c) à la demande de certaines délégations, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat[7].

II. MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES (MACF)

7. Dans ses conclusions des 10 et 11 décembre 2020[8], le Conseil européen a invité la Commission européenne à proposer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin de garantir l'intégrité environnementale des politiques de l'UE et d'éviter les fuites de carbone d'une manière qui soit compatible avec les règles de l'OMC.

8. Dans ses conclusions des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020, le Conseil européen a indiqué, entre autres, que la Commission européenne proposerait un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, à titre de base pour des ressources propres supplémentaires pour l'UE[9]. Les travaux sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sont également visés dans la feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres, qui fait partie de l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne.[10]

---

6 Doc. ST 10872/21 + ADD 1 à 7.
7 Doc. ST 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD 1 COR 1; [2021/0206 (COD)].
8 Doc. EUCO 22/20, points 14 et 17.
9 Doc. EUCO 10/20, point A29.
10 JO L 433I du 22.12.2020, p. 28.

9. 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[11] (MACF), à titre de mesure environnementale, 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). L'application du MACF permettrait d'éviter que les efforts de réduction des émissions consentis par l'Union ne soient neutralisés par une augmentation des émissions en dehors de l'Union qui résulterait d'une délocalisation de la production vers des pays tiers ou d'une augmentation des importations de produits à plus haute intensité de carbone. En l'absence d'un tel mécanisme, la fuite de carbone est susceptible d'entraîner une augmentation générale des émissions mondiales.

10. La Commission propose que le MACF couvre dans un premier temps un certain nombre de produits spécifiques de quelques-uns des secteurs à plus forte intensité de carbone: la sidérurgie, le secteur cimentier, le secteur des engrais, le secteur de l'aluminium et le secteur de l'électricité.

11. Le MACF fonctionnerait parallèlement au système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE), dont il serait le pendant et le complément en ce qui concerne les marchandises importées. Il remplacera progressivement les mécanismes existants de l'UE destinés à faire face au risque de fuite de carbone, en particulier l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE de l'UE. À la suite d'un réexamen prévu en 2025, la Commission a l'intention d'étudier la possibilité d'étendre la mesure aux émissions indirectes et, dans ce contexte, d'analyser la compatibilité avec les mesures financières existantes visant à compenser les coûts des émissions indirectes résultant de l'augmentation des prix de l'électricité due au SEQE de l'UE).

12. Dans le but de permettre aux producteurs, aux importateurs et aux négociants de s'adapter au nouveau régime et afin d'éviter tout cumul de ces mesures, la réduction de l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mise en œuvre progressivement pendant la mise en place du MACF. Conformément à la proposition de la Commission, pendant la période 2023-2025, le MACF fonctionnerait uniquement comme une obligation de déclaration et serait progressivement mis en place à partir de 2026 (sur une période de 10 ans, jusqu'en 2035).

13. Le MACF sera un outil essentiel dans la panoplie d'instruments visant à atteindre les objectifs de l'UE en matière de neutralité climatique, conformément à l'accord de Paris, adopté en décembre 2015 dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

---

[11] Doc. ST 10871/21 + ADD 1 à 6; [2021/0214 (COD)].

14. Le 22 juillet 2021, le Comité des représentants permanents (2e 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 mène des travaux sur la conception du MACF conformément au mandat qui lui a été donné[12] et s'appuie sur l'expertise des délégués des États membres travaillant dans les domaines concernés, le cas échéant. Sous l'autorité du Comité des représentants permanents, le groupe ad hoc sur le MACF fait rapport à la formation "Affaires économiques et financières" (Ecofin) du Conseil.

15. Au cours de la présidence slovène, le groupe ad hoc sur le MACF aura tenu six réunions (en raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, sous forme de vidéoconférences informelles de ses membres, les 2 et 22 septembre, le 14 octobre, les 4 et 19 novembre et le 9 décembre 2021).

16. Les réunions du groupe ad hoc sur le MACF ont été principalement consacrées 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 plus approfondis ont eu lieu sur un certain nombre d'aspects, tels que:

    a) la corrélation entre le MACF et le SEQE de l'UE;

    b) l'incidence de l'application du MACF aux émissions directes des produits importés relevant du champ d'application du règlement;

    c) les dispositions de la proposition de règlement sur le MACF dans lesquelles il est suggéré d'habiliter la Commission à adopter des actes délégués (article 290 du TFUE) et des actes d'exécution (article 291 du TFUE);

    d) le rôle des autorités douanières dans l'administration du MACF;

    e) les méthodes de calcul des émissions intrinsèques;

    f) les dispositions de la proposition de MACF concernant le secteur de l'électricité.

[12] Doc. ST 10846/21.

17. Compte tenu des discussions menées jusqu'à présent sur le MACF, la présidence est d'avis qu'outre les objectifs climatiques généraux, il sera nécessaire de prendre en considération 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", par exemple, la nécessité de préserver la compétitivité de l'UE et de tenir compte des situations de départ différentes, des contextes nationaux spécifiques et du potentiel de réduction des émissions des États membres, la nécessité de réaliser collectivement l'objectif à l'horizon 2030, etc.

18. Si les objectifs climatiques ne sont pas contestés, les discussions au sein du groupe ad hoc ont confirmé que les États membres attachent une grande importance à cette proposition dans le cadre du commerce international, de la compétitivité de l'industrie de l'UE et de ses effets sur l'économie, y compris le marché du travail. Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, il demeurera important de veiller à ce que la conception du MACF respecte les règles de l'Organisation mondiale du commerce et les autres obligations internationales de l'UE.

19. La présidence estime que, en raison de la nouveauté de la mesure proposée, d'autres discussions techniques devront avoir lieu au sein du groupe ad hoc sur le MACF, étant donné que les délégations doivent déterminer comment le MACF fonctionnera en pratique, y compris pour ce qui est des aspects liés à la conception générale et à l'administration du nouveau mécanisme. Entre autres, il serait utile de disposer d'informations complémentaires sur les points suivants:

    a) les aspects administratifs relatifs aux procédures à la frontière lors de l'importation de marchandises;

    b) les amendes en cas de violation et les dispositions visant à éviter le contournement des règles du MACF;

    c) le processus d'enregistrement et les contrôles appropriés des exploitants et des installations des pays tiers;

    d) les détails de la conservation d'informations concernant le prix du carbone payé dans le pays d'origine;

    e) les détails concernant la vente, le prix et la restitution des certificats MACF;

    f) les mesures permettant de faire en sorte que les systèmes et réseaux informatiques pertinents soient adaptés au contrôle et à la coopération conformément aux règles du MACF.

20. La présidence note que les États membres sont déterminés à poursuivre les travaux sur la base de la proposition de la Commission. Néanmoins, à ce stade, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur le contenu d'un éventuel accord de compromis sur une orientation générale du Conseil (sa position dans le cadre des négociations futures avec le Parlement européen) concernant ce dossier législatif.

III. RÉVISION DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE

21. La proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte)[13], (ci-après dénommée la "proposition de directive sur la taxation de l'énergie") poursuit les objectifs suivants:

    a) fournir un cadre adapté permettant de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union pour 2030 et à la neutralité climatique à l'horizon 2050 dans le cadre du pacte vert pour l'Europe. Cela supposerait d'aligner la taxation des produits énergétiques et de l'électricité sur les politiques de l'UE en matière d'énergie, d'environnement et de climat, de manière à contribuer aux efforts que l'UE déploie pour réduire les émissions;

    b) fournir un cadre qui préserve et améliore le marché intérieur de l'Union en actualisant le champ d'application des produits énergétiques et la structure des taux, et en rationalisant le recours aux exonérations et réductions fiscales par les États membres; et

    c) préserver la capacité des États membres à générer des recettes pour leurs budgets.

22. D'après la Commission, si l'on se détournait d'une taxation fondée sur le volume au profit d'une taxation fondée sur le contenu énergétique, en introduisant un classement des taux en fonction des performances environnementales respectives et en limitant les incitations à l'utilisation de combustibles fossiles, on pourrait atteindre ces objectifs.
    Selon ce classement, les combustibles fossiles conventionnels, tels que le gazole et l'essence, seront taxés au taux le plus élevé et l'électricité au taux le plus bas.

---

[13] Doc. ST 10872/21 + ADD 1 à 7.

23. En 2011, la Commission avait déjà proposé de réviser la directive sur la taxation de l'énergie, mais après d'infructueuses discussions, elle a retiré sa proposition en 2015. Le 11 septembre 2019, la Commission a publié un rapport[14] sur l'évaluation de la directive, dans lequel elle a fait observer que les règles actuelles ne contribuent pas au nouveau cadre réglementaire ni aux nouveaux objectifs stratégiques de l'UE dans le domaine du climat et de l'énergie. Le 5 décembre 2019, le Conseil Ecofin a approuvé des conclusions sur le cadre de l'UE en matière de taxation de l'énergie[15], soulignant le rôle important que joue l'harmonisation de la taxation de l'énergie induite par la directive sur la taxation de l'énergie en vue de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Le Conseil s'est également déclaré favorable à une mise à jour du cadre juridique concernant la taxation de l'énergie qui contribue aux grands objectifs stratégiques de l'UE en matière économique et environnementale. Dans ses conclusions, le Conseil a demandé à la Commission de veiller à ce que les propositions soient pleinement évaluées sous l'angle de leurs coûts et avantages économiques, sociaux et environnementaux. Afin de préparer la proposition de directive sur la taxation de l'énergie, la Commission a procédé à une consultation publique[16].

24. Les 20 et 21 juillet 2021, lors de la réunion informelle du groupe "Questions fiscales" (Haut niveau), qui était consacrée aux "Défis à venir dans le domaine fiscal", les délégations ont déjà pu faire 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". Le 22 juillet 2021, la Commission a présenté la proposition de directive sur la taxation de l'énergie au Comité des représentants permanents (2e partie).

25. Les discussions techniques au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte - droits d'accises/taxation de l'énergie) ont été lancées le 9 septembre 2021. Lors de cette réunion, la Commission a présenté à la fois la proposition et l'analyse d'impact.

26. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 23 septembre 2021, la présidence a informé les délégations de l'état de la situation, des travaux prévus et de son intention de progresser autant que possible sur ce dossier au cours de son mandat.

---

14 Doc. ST 12153/19.
15 Doc. ST 14608/19.
16 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_fr

27. L'examen technique de la proposition au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte - droits d'accises/taxation de l'énergie) s'est poursuivi les 6 octobre, 20 octobre, 15 novembre et 24 novembre 2021, avec une analyse article par article. Le premier cycle d'analyse de tous les articles s'est achevé le 24 novembre 2021.

28. L'examen de la proposition a donné l'occasion aux délégations de poser des questions pour obtenir des éclaircissements, questions auxquelles la Commission a répondu. De nombreuses 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".

29. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 25 novembre 2021, la présidence a informé les délégations des résultats des travaux et de l'état d'avancement du dossier, également dans le cadre du paquet "Ajustement à l'objectif 55".

IV. FONDS SOCIAL POUR LE CLIMAT

30. Afin d'atténuer les incidences sociales et distributives du régime d'échange de droits d'émission distinct proposé pour les bâtiments et les transports routiers, la Commission propose de créer un Fonds social pour le climat (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat[17]).

31. Le 8 septembre 2021, le Comité des représentants permanents (1re partie) a créé un groupe ad hoc sur le Fonds social pour le climat[18] chargé de mener les travaux préparatoires liés aux négociations sur cette proposition législative et de traiter efficacement les questions transsectorielles qui y sont abordées.

---

17 Doc. ST 10920/21 + ADD 1 + COR 1, (2021/0206 (COD)).
18 Doc. ST 11402/21 + COR 1.

32. Sous l'autorité du Comité des représentants permanents, le groupe ad hoc sur le Fonds social pour le climat rend compte à la formation "Environnement" (ENVI) du Conseil et, le cas échéant, à sa formation "Affaires économiques et financières" (ECOFIN).

33. Les principaux aspects de l'état d'avancement de cette proposition législative sont exposés dans l'aperçu, établi par la présidence, des progrès accomplis sur les propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55", qui figure dans le document ST 13977/21. Conformément au mandat du groupe ad hoc sur le Fonds social pour le climat[19], et comme elle l'a indiqué dans son aperçu, 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. Les progrès qui auront été accomplis entretemps concernant le règlement relatif au Fonds social pour le climat seront présentés dans un rapport sur l'état d'avancement des travaux qui sera élaboré en vue de la session du Conseil "Environnement" du 20 décembre.

V. CONCLUSION

Dans ce contexte, et à la suite de la réunion du Comité des représentants permanents du 1er décembre, le Conseil "Affaires économiques et financières" est invité à prendre note, en point "A" de l'ordre du jour de sa prochaine session, du présent rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux.

---

[19] Doc. 11402/21 + COR 1.