

Bruxelles, le 8 mars 2022
(OR. fr)

6668/22

Dossiers interinstitutionnels:

2021/0211(COD)
2021/0201(COD)
2021/0200(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)
2021/0207(COD)
2021/0202(COD)

ENV 161
CLIMA 81
ENER 81
TRANS 129
AGRI 77
COMPET 139
ECOFIN 198
CODEC 248

NOTE

Origine:	la Présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » a) Révision de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQUE) pour mettre en œuvre l'ambition du nouvel objectif climatique à l'horizon 2030 et propositions connexes b) Révision du 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 (RRE) c) Révision du règlement (UE) 2018/841 concernant les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) d) Révision du règlement (UE) 2019/631 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO ₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs e) Règlement établissant un Fonds social pour le climat – Débat d'orientation

1. Afin d'orienter le débat visé en objet, qui se tiendra lors de la prochaine session du Conseil "Environnement", le 17 mars 2022, la Présidence a préparé une note avec deux questions, qui figurent à l'annexe de la présente note.

 2. Le Comité des représentants permanents est invité à prendre acte de la note et des questions de la Présidence, et à les transmettre au Conseil en vue du débat d'orientation susmentionné.
-

Paquet « Ajustement à l'objectif 55 »**- Note de la Présidence -****CONTEXTE**

Le 14 juillet 2021, la Commission a publié le premier volet du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qu'elle a complété par un deuxième volet, le 14 décembre 2022, comprenant trois dossiers dans le domaine de l'énergie.

Le Conseil « Environnement », le Conseil « Transports » et le Conseil « Energie » ont examiné les propositions du paquet relevant de leurs domaines de compétence lors de leurs sessions de décembre.

La Présidence slovène a préparé un rapport de progrès sur l'ensemble du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » le 22 novembre 2021 (document 13977/21), qui se concentre sur les aspects horizontaux du paquet et met en lumière les principales questions alors soulevées dans des discussions. Dans ce rapport, la Présidence slovène a constaté que les travaux sur la plupart des dossiers en étaient encore à un stade préliminaire, notamment en raison de la taille et de la complexité des propositions et de leur importance politique. Compte tenu de la variété des propositions, les discussions n'avaient pas progressé au même rythme sur tous les dossiers. Il semble que des progrès plus importants ont été réalisés sur certaines des propositions relatives aux transports et à l'énergie dans le cadre du premier volet du paquet, par rapport aux dossiers relevant de la compétence du Conseil « Environnement » et du Conseil « Ecofin ».

PROCHAINES ÉTAPES

La Présidence a indiqué qu'elle entendait poursuivre le travail technique au sein des groupes de travail d'ici à la fin du premier trimestre, pour proposer, dès que possible, des versions révisées de chaque texte, régler un maximum de questions techniques au niveau des groupes de travail, et identifier des solutions envisageables pour les points de nature plus politique.

Dans ce cadre, la présente note vise à identifier, pour les cinq textes relevant du Conseil « Environnement », les points sur lesquels le travail technique a fait des avancées au sein des groupes, afin de pouvoir identifier rapidement des compromis ; les points pour lesquels les travaux sont en cours mais pour lesquels il semble souhaitable de poursuivre les échanges techniques au sein des groupes en vue de progresser vers des compromis ; et les points de nature davantage politique pour lesquels des arbitrages pourraient être nécessaires.

1. Directive SEQE (Système d'échange de quotas de l'Union - ETS)

La Présidence a poursuivi l'examen de la révision de la directive ETS et des textes connexes (décision sur la réserve de stabilité du marché, règlement MRV maritime). Ces travaux ont permis de constater des avancées sur un certain nombre de points surtout techniques et de préparer les discussions sur certains sujets de nature plus politique.

Concernant l'ETS appliqué aux installations fixes, la Présidence a constaté des avancées sur certains aspects techniques de la proposition de la Commission. Certaines dispositions concernant la réserve de stabilité du marché (correction des effets de seuil, inclusion des émissions de l'aviation et du transport maritime) et les aspects non-financiers relatifs aux fonds de modernisation et d'innovation (liste des investissements prioritaires soutenus par le Fonds de modernisation, relèvement du pourcentage du Fonds de modernisation dirigé vers ces investissements prioritaires) ont ainsi fait l'objet d'un large soutien des délégations.

D'autres dispositions concernant les allocations gratuites de quotas, comme l'augmentation du taux de réduction annuel maximal des référentiels, ont été soutenues par une majorité des délégations, notamment dans un objectif partagé par la majorité des délégations d'éviter le déclenchement du facteur de correction trans-sectoriel. De nombreuses délégations ont indiqué pouvoir soutenir les propositions de la Commission s'agissant du maintien dans l'ETS des installations passant sous 20 MW, ainsi que le seuil de 95% des émissions liées à la biomasse pour exclure celles-ci de l'ETS. De même, de nombreuses délégations ont accueilli positivement les propositions de la Présidence pour renforcer la transparence et l'efficacité de la gouvernance des fonds de modernisation et d'innovation. Cependant, certaines délégations ont maintenu leurs doutes sur la conditionnalité des allocations gratuites. Les discussions techniques sur ces dispositions devront être approfondies.

La Présidence a également identifié plusieurs sujets de nature plus politique qui nécessiteront un examen plus approfondi, en particulier sur les paramètres relatifs au plafond et à la réserve de stabilité du marché, le mécanisme d'intervention en cas de hausse excessive des prix (ce dernier point ne faisant pas partie de la proposition de la Commission, mais ayant fait l'objet de plusieurs propositions écrites de révisions), l'usage des revenus de l'ETS par les Etats-membres comme par l'intermédiaire du fond d'innovation et du fond de modernisation, l'approvisionnement de ces fonds et la trajectoire de quotas gratuits en lien avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Concernant la proposition d'extension de l'ETS appliqué au secteur maritime, la Présidence a constaté un large soutien à la proposition de la Commission. Le périmètre géographique retenu pour cette extension a fait l'objet d'un soutien des délégations.

Les discussions ont en outre permis d'approfondir l'examen du texte au niveau technique, s'agissant du champ d'application, de la durée de l'introduction progressive des exigences applicables au transport maritime, des clauses de rapport et de réexamen (y compris en ce qui concerne l'articulation avec des mesures envisagées par l'OMI), de la mise en œuvre administrative du dispositif, comme des modifications apportées au règlement MRV maritime concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime. Certaines délégations ont souhaité discuter de la définition de l'entité réglementée. Plusieurs délégations ont souligné la nécessité de prévenir et limiter de façon plus volontariste le risque de fuite de carbone. Par ailleurs, certaines délégations ont souligné le besoin à travers les recettes du SEQUE, de soutenir la décarbonation du secteur. Certaines délégations ont indiqué devoir encore analyser les conséquences de l'inclusion pour les régions insulaires notamment sur le niveau des services de transport qui les dessert ; d'autres ont proposé de prendre en compte les enjeux liés à la navigation en hiver.

Concernant l'ETS appliqué au secteur aérien et l'application du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSA), la Présidence a constaté un large soutien des délégations à la proposition de la Commission, notamment sur la proposition d'un périmètre distinct entre l'application de l'ETS aux vols intra-européens (ainsi qu'au départ vers le Royaume Uni et la Suisse) et l'application du dispositif CORSA pour les seuls vols internationaux à destination ou en provenance de pays tiers. La trajectoire de suppression des quotas gratuits proposée par la Commission a été soutenue par de nombreuses délégations ; plusieurs délégations considèrent que la suppression des quotas gratuits devrait être accélérée alors que d'autres appelaient à davantage de progressivité. Certaines délégations ont par ailleurs soulevé des inquiétudes relatives aux enjeux de connectivité ou de compétitivité du secteur, liées à l'impact cumulé du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » sur le secteur aérien, tout en reconnaissant la responsabilité du secteur de contribuer à sa juste part.

Concernant la proposition de création d'un nouvel ETS appliqué aux secteurs du transport routier et du bâtiment, qui a fait l'objet d'un examen au niveau technique en groupe de travail le 7 février et d'une discussion au niveau du COREPER le 4 mars, la Présidence a constaté d'importantes divergences de vues sur la proposition de la Commission à ce stade des discussions et relevé que les enjeux sociaux, économiques et financiers qui s'y rattachent revêtent une forte dimension politique. Plusieurs délégations ont exprimé une opposition ou des réserves à ce stade sur la proposition de la Commission principalement pour des raisons d'acceptabilité sociale, notamment pour les ménages. Toutefois, la plupart des délégations ont reconnu la réalité du problème des émissions croissantes dans les secteurs du transport routier et du bâtiment.

Certaines délégations ont critiqué la pertinence même du mécanisme pour atteindre les objectifs du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », certaines suggérant d'étudier un renforcement des normes et objectifs prévus par d'autres textes du paquet, afin d'atteindre l'objectif de l'Union européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2030. D'autres délégations semblaient considérer que la difficulté tenait au manque de moyens financiers suffisants pour accompagner les ménages. D'autres délégations estimaient enfin que la date d'entrée en vigueur était trop précoce ou la mise en œuvre trop rapide.

A l'inverse, plusieurs délégations ont estimé qu'il était indispensable d'introduire un nouvel ETS pour ces deux secteurs, en complément des instruments existants, afin d'atteindre les objectifs climatiques de l'Union comme de ses Etats membres. Elles ont par ailleurs défendu l'utilité de l'instrument comme outil pouvant générer des recettes. Certaines délégations ont également soutenu l'élargissement du nouvel ETS à tous les combustibles fossiles.

2. Règlement sur la répartition de l'effort (RRE)

La Présidence française a poursuivi l'examen de la révision du règlement sur le partage de l'effort au niveau technique. Le nouvel objectif de réduction des émissions de l'Union dans les secteurs relevant de l'ESR a fait l'objet d'un large soutien des délégations. La Présidence a également constaté le soutien global des délégations au maintien inchangé du champ d'application du règlement, au maintien des règles en vigueur pour les quotas annuels d'émissions en 2021 et 2022, ainsi qu'à l'accès de Malte à la flexibilité ETS augmentée à 7%. La proposition de création d'une réserve supplémentaire optionnelle a fait l'objet d'un large soutien des délégations, même si certaines délégations ont exprimé des doutes quant à sa valeur ajoutée.

La Présidence a identifié plusieurs sujets sur lesquels les discussions techniques devraient se poursuivre pour progresser vers l'élaboration d'un texte de compromis. Un certain nombre de délégations ont souligné le besoin de mieux refléter dans le texte la convergence en vue de l'atteinte de la neutralité climatique en 2050. L'importance de la prévisibilité quant aux quotas annuels d'émissions a été soulevée par plusieurs délégations, en lien avec la proposition de mise à jour de la trajectoire 2026-2030 en 2025 à la lumière des effets de la pandémie de COVID-19. S'agissant des flexibilités, différentes pistes pourraient être explorées tout en veillant à préserver l'équilibre avec l'intégrité environnementale de la proposition. Certaines délégations ont proposé d'améliorer la transparence des transferts de quotas annuels d'émissions entre Etats membres. Certaines délégations ont exprimé le souhait d'explorer des modifications de la flexibilité depuis l'ETS, par exemple en assouplissant les conditions de recours à cette flexibilité et quelques-unes ont rappelé qu'il fallait évaluer l'impact sur l'ETS. Les délégations ont exprimé des vues divergentes sur la proposition de diviser en deux périodes la flexibilité depuis LULUCF, qui semble toutefois avoir un lien important avec le respect de la loi européenne sur le climat s'agissant de la contribution maximale du puits.

Par ailleurs, plusieurs délégations ont exprimé leurs préoccupations sur le niveau d'ambition de leur objectif national proposé, tandis que d'autres pouvaient accepter l'objectif proposé par la Commission.

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

La Présidence française a poursuivi l'examen de la révision du règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie au niveau technique. Les discussions ont permis de progresser dans l'examen du texte, de clarifier certains aspects techniques de la proposition et d'examiner de premières options de compromis proposées par la Présidence. L'objectif de 310 Mt CO₂eq d'absorptions nettes au niveau de l'Union d'ici 2030 a fait l'objet d'un large soutien des délégations. La Présidence a également constaté l'accord global des délégations sur un certain nombre de dispositions proposées par la Commission, notamment sur le champ d'application jusqu'à 2030, les engagements pour 2021-2025, l'utilisation des revenus des crédits LULUCF et le lien entre les transferts LULUCF et des projets spécifiques d'atténuation, les compensations supplémentaires de l'article 13a ou d'autres ajustements d'ordre technique. Par ailleurs, la Présidence et la Commission ont apporté des clarifications sur le fonctionnement de la correction technique qui ont permis de progresser vers une compréhension commune de ce mécanisme.

La Présidence a identifié plusieurs sujets sur lesquels les discussions techniques devraient se poursuivre et conduire à l'élaboration d'une première version révisée partielle de la proposition. La Présidence a proposé un paquet de propositions de compromis visant à assurer un équilibre entre d'une part des souplesses additionnelles, pour répondre aux préoccupations relatives au niveau d'ambition des objectifs, à la variabilité interannuelle du secteur LULUCF, et à la prise en compte notamment des perturbations naturelles et d'autre part l'intégrité environnementale du règlement LULUCF. Sur la trajectoire linéaire et la gouvernance des objectifs, les délégations ont accueilli favorablement les premières options proposées par la Présidence pour mieux prendre en compte la variabilité interannuelle des secteurs couverts par le règlement. Plusieurs délégations ont souligné le besoin de considérer les flexibilités dans un cadre global, y compris en tenant compte des liens avec la proposition ESR. Plusieurs délégations ont proposé de supprimer la mesure définie à l'article 13c relative à la gouvernance des objectifs. Les délégations ont exprimé des vues divergentes sur la suppression de la possibilité de mise en réserve de crédits LULUCF de la période 2021-2025 vers la période 2026-2030. Un certain nombre de délégations ont indiqué pouvoir soutenir les propositions de la Présidence relatives à une nouvelle répartition du montant maximal du mécanisme de flexibilité prévu à l'annexe VII, à l'assouplissement des conditions de déclenchement du mécanisme de flexibilité défini à l'article 13b, et à l'extension du champ des dispositions relatives aux perturbations naturelles à toutes les terres. Plusieurs délégations ont exprimé leur intérêt envers la possibilité de conserver l'application des dispositions relatives à la comptabilité applicable en cas de perturbations naturelles pour la période 2026-2030. Les discussions devraient se poursuivre sur la manière la plus appropriée de prendre en compte l'incidence des perturbations naturelles. Le COREPER du 4 mars a confirmé qu'il convenait de poursuivre au plan technique l'examen d'options introduisant davantage de souplesse dans le règlement, tout en garantissant son intégrité environnementale.

Lors des discussions au niveau technique, plusieurs délégations ont en outre exprimé leurs préoccupations sur les objectifs nationaux proposés pour 2030, notamment sur leur niveau d'ambition, les critères de calcul des objectifs et la trajectoire annuelle. Les délégations ont exprimé des vues divergentes sur le cadre post-2030 proposé, plusieurs délégations considérant qu'il était prématuré d'introduire des dispositions sur l'après-2030 tandis que quelques autres y étaient favorables. Des discussions pourraient être poursuivies sur ces sujets à un stade ultérieur.

4. Règlement sur les normes en matière d'émissions de CO2 pour les voitures et les camionnettes

La Présidence française a poursuivi l'examen de la révision du règlement sur les normes CO2 au cours du premier trimestre. Il apparaît que l'essentiel des questions en suspens sont de nature politique.

Dans ce contexte, les échanges se sont articulés autour de trois principales thématiques : les objectifs chiffrés de réduction des émissions de CO2 pour les voitures et les camionnettes ; la suppression de la dérogation bénéficiant aux constructeurs responsables d'un faible nombre d'immatriculation et du mécanisme incitatif pour les véhicules à émission nulle et à faibles émissions ; le contenu et le calendrier des rapports de progrès et d'évaluation prévus par la proposition de règlement.

Sur les objectifs chiffrés, plusieurs délégations ont indiqué soutenir la proposition de la Commission pour les voitures comme pour les camionnettes, en 2025, 2030 et 2035. Plusieurs délégations ont défendu le rehaussement et/ou l'anticipation de certains objectifs voire l'introduction de cibles intermédiaires ; certaines délégations ont à l'inverse appelé à davantage de progressivité, voire à reporter la décision sur l'objectif de 100% de réduction d'émissions au-delà de 2035, pour l'ensemble des véhicules légers ou pour les seules camionnettes.

Sur le mécanisme incitatif pour les véhicules à faibles et zéro émissions, plusieurs délégations ont soutenu la proposition de la Commission d'une suppression en 2030 ; certaines délégations souhaitaient conserver le dispositif après 2030 en le ciblant davantage, quelques délégations souhaitaient le maintenir de façon générale ; d'autres à l'inverse souhaitaient anticiper cette suppression. Sur la suppression de la dérogation pour les constructeurs responsables d'un petit nombre d'immatriculations en 2030, plusieurs délégations pouvaient soutenir la proposition de la Commission ; quelques délégations souhaitaient maintenir la dérogation actuellement en vigueur ; d'autres souhaitaient à l'inverse anticiper cette suppression

S'agissant des modalités de réexamen du règlement, plusieurs délégations ont indiqué soutenir la proposition de la Commission d'y procéder en 2028 ; quelques délégations préféreraient avancer le réexamen du règlement avant 2028. Plusieurs délégations souhaitaient par ailleurs enrichir le contenu des rapports de progrès prévus dans le règlement.

5. Règlement relatif au fonds social pour le climat (FSC)

La Présidence française a démarré l'examen du texte article par article du règlement relatif au FSC. Au cours des premières discussions au niveau technique, certains Etats membres ont indiqué être globalement favorables à l'idée et au principe d'un fonds ; d'autres ont exprimé des doutes sur la conception proposée ; d'autres étaient réservés sur la création d'un nouveau fonds; d'autres examinaient également négativement cette proposition en raison de leur opposition à la création d'un ETS pour le transport routier et les bâtiments, ou parce qu'ils avaient déjà un système de taxation similaire sur le carbone.

La Présidence a constaté une convergence de vue des délégations sur un certain nombre de dispositions : limiter le contenu des plans sociaux pour le climat à ce qui est nécessaire pour éviter une charge administrative trop importante ; clarifier que le fonds peut soutenir des dispositifs existants et nouveaux de l'Etat membre ; introduire la référence à une méthodologie de la Commission pour aider les Etats membres à estimer les impacts de l'ETS bis.

La Présidence a identifié plusieurs sujets sur lesquels les discussions techniques devraient se poursuivre en vue de parvenir à une version de compromis : la possibilité pour les Etats membres de financer des dépenses d'assistance technique liées à la gestion et au contrôle du FSC, dont le montant serait à discuter dans l'enceinte budgétaire ; le processus de validation des plans ; le contenu des plans ; la proportionnalité de la charge du rapportage.

La Présidence a également identifié plusieurs sujets de nature plus politique qui nécessiteront un examen plus approfondi, en particulier sur le mode de gestion du fonds, le champ d'application du fonds et la possibilité de faire de l'aide directe aux revenus (ces deux derniers sujets ayant des implications budgétaires).

QUESTIONS POUR LA DISCUSSION

- 1. Dans quelle mesure estimez-vous qu'un système de quotas d'émissions appliqué aux secteurs du transport routier et du bâtiment (ETS TRB) constitue un outil efficace pour réduire les émissions afin d'atteindre l'objectif de -55% en 2030 ? Quelles options et quels paramètres clés (calendrier, périmètre, ...) vous paraîtraient le cas échéant les plus pertinents pour améliorer l'acceptabilité d'un tel dispositif tout en garantissant son efficacité ? En cas de fortes réserves, quelles autres options concrètes envisageriez-vous d'introduire au niveau européen afin que ces secteurs contribuent à leur juste mesure à l'atteinte des cibles climatiques de l'Union ?*

 - 2. Dès lors que l'ETS TRB serait mis en place, quels devraient être les paramètres du Fonds social pour le Climat à retenir, pour qu'il accompagne efficacement les publics les plus vulnérables ?*
-