



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.1.2008

SEC(2008) 53

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 16 final}

{SEC(2008) 52}

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE POLITIQUE

En application de l'article 30 de la directive 2003/87/CE (la «directive EQE»), la communication de la Commission intitulée «Création d'un marché mondial du carbone - Rapport en vertu de l'article 30 de la directive 2003/87/CE»¹ a déterminé quatre sujets principaux à traiter lors du réexamen du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE): 1) le champ d'application de la directive, 2) la rigueur de la mise en conformité et du contrôle de l'application, 3) la poursuite de l'harmonisation et le renforcement de la prévisibilité, 4) les liens avec les systèmes d'échange de droits d'émission de pays tiers, et les moyens envisageables pour faire participer les pays en développement et les pays à économie de transition. Ces questions ont fait l'objet de discussions approfondies, notamment lors du processus de réexamen organisé dans le cadre du programme européen sur le changement climatique (PECC) durant la première moitié de l'année 2007, mais également au moyen de contacts suivis avec les différentes parties prenantes depuis le lancement du SCEQE en 2005.

Le réexamen du système intervient à un moment où le changement climatique figure en bien meilleure place parmi les priorités politiques. En mars 2007, le Conseil européen a approuvé la nouvelle stratégie relative à l'énergie et au changement climatique proposée par la Commission européenne en janvier 2007 et selon laquelle les pays développés devraient, dans le cadre d'un futur accord mondial, réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 30 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020. Indépendamment de la conclusion d'un accord international, l'UE s'est engagée de son côté à réduire son niveau d'émissions de 20 % d'ici à 2020.

2. OBJECTIFS GÉNÉRAUX

Le Conseil a reconnu que le SCEQE est et restera l'un des principaux instruments permettant à l'UE d'atteindre son objectif stratégique consistant à limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle.

Dans ce contexte, trois objectifs généraux peuvent être définis en ce qui concerne le réexamen du système:

- (1) tirer pleinement parti de la contribution que peut apporter le SCEQE à la réalisation des engagements européens de réduction globale des GES dans des conditions économiquement performantes;
- (2) adapter et améliorer le SCEQE à la lumière de l'expérience acquise;
- (3) contribuer à transformer l'Europe en une économie à faibles taux d'émissions de gaz à effet de serre et créer les mesures d'encouragement appropriées favorisant des décisions en matière d'investissement novatrices et portant sur des technologies à

¹ COM(2006) 676.

faible émission de composés carbonés par un renforcement du signal de prix du carbone, qui doit être clair, non faussé et valable sur le long terme.

3. CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

Rationalisation du champ d'application actuel

Les diverses interprétations faites par les États membres de la notion d'«installation de combustion» ont mené à des distorsions de concurrence, à une couverture insuffisante des émissions de procédé, ainsi qu'à une incertitude juridique quant au champ d'application de la directive.

Parmi les différentes options disponibles, la codification d'une large interprétation de la notion d'installation de combustion semble la plus prometteuse; celle-ci serait conforme dans les grandes lignes à la communication de la Commission portant sur les orientations complémentaires relatives aux plans d'allocation de la période 2008-2012 du SCEQE², et serait étayée par une nouvelle définition des installations de combustion et complétée par une liste d'activités. Une telle approche permettrait une application cohérente du champ d'application, y compris en ce qui concerne les émissions de procédé, et assurerait la sécurité juridique aux États membres. En outre, elle contribuerait à l'efficacité du SCEQE sur le plan environnemental en étendant son champ d'application.

Rapport coût-efficacité en ce qui concerne les petites installations

Le SCEQE inclut actuellement environ 10 800 installations. Les installations les plus grandes (7 % des installations) représentent 60 % des émissions totales, tandis que la part des installations les plus petites (14 %) n'est que de 0,14 % des émissions. Le rapport coût-avantages est donc clairement déséquilibré. Afin d'accroître le rapport coût-efficacité du SCEQE, la meilleure option trouvée consiste en une exclusion conditionnelle des installations de combustion dont la puissance calorifique de combustion est supérieure à 20 MW et inférieure à 25 MW et dont les émissions annuelles ne dépassent pas 10 kt, cette solution présentant le meilleur rapport entre les émissions exclues du SCEQE et le nombre de petites installations exclues.

Inclusion de nouveaux secteurs et de nouveaux gaz

Si l'on se fonde sur les émissions vérifiées de 2005 et l'inventaire communautaire des émissions de GES, il ressort que le SCEQE couvre 41 % du total des émissions de GES de l'Union européenne. Si l'on étendait le champ d'application du SCEQE grâce à l'inclusion de nouveaux secteurs et de nouveaux gaz, il serait possible d'améliorer son efficacité du point de vue environnemental et d'y introduire de nouvelles possibilités de réduction, ce qui offrirait ainsi un potentiel de réduction plus élevé pour des coûts plus bas.

Pour décider de l'inclusion de nouveaux secteurs et de nouveaux gaz, il est nécessaire qu'un certain nombre de critères techniques soient respectés afin de garantir une surveillance adaptée des émissions de GES. Il convient en outre de prendre en considération l'objectif de transformation de l'Europe en une économie à faible émission de carbone. Si le potentiel et les

² http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_2_guidance_fr.pdf

coûts de réduction peuvent jouer un rôle à cet égard, le fait de ne pas les connaître ne saurait constituer une raison de ne pas inclure un secteur dans le SCEQE.

- En ce qui concerne les émissions de CO₂, la conclusion après analyse est que les émissions de CO₂ des produits pétrochimiques et autres produits chimiques et de la production d'ammoniac et d'aluminium pourraient être incluses dans le système.
- Pour ce qui est des émissions de GES autres que le CO₂, il est recommandé d'inclure dans le SCEQE les émissions de N₂O provenant de la production d'acide nitrique, d'acide adipique et d'acide glyoxylique ainsi que les émissions de PCF provenant de l'aluminium.
- Les projets de CSC peuvent déjà être reconnus dans le SCEQE au moyen de l'inclusion unilatérale prévue à l'article 24 de la directive. Au vu du potentiel considérable de cette technologie³ et pour conserver la confiance des investisseurs, il est préférable d'inclure d'emblée toutes les activités de CSC en faisant explicitement référence au CSC à l'annexe I de la directive.
- Pour ce qui est de l'inclusion du transport routier et du transport maritime dans le SCEQE, il sera nécessaire d'examiner la question plus en profondeur et de réaliser une analyse détaillée, notamment une analyse coût-avantages exhaustive incluant une comparaison avec d'autres mesures, afin de parvenir à une conclusion solide et justifiée.
- Il n'est pas recommandé d'étendre le champ d'application de la directive dans le but de reconnaître les projets LULUCF.

Incidence potentielle de la combinaison des options sur le champ d'application du SCEQE

L'application d'une interprétation large de la notion d'installation de combustion, l'inclusion d'autres secteurs et gaz telle qu'abordée ci-dessus, ainsi que l'augmentation du rapport coût-efficacité en ce qui concerne les petites installations selon les modalités susmentionnées conduiraient à un gain supplémentaire net, pour ce qui est du champ d'application du SCEQE dans le cas d'un seuil d'émission fixé à 10 kt pour l'exclusion potentielle des petites installations, de 5,8 - 6,3 % (jusqu'à 121 - 131 millions de tonnes d'équivalent CO₂)⁴ avec approximativement 40 % d'installations en moins, sans compromettre l'efficacité du système du point de vue environnemental pour ce qui est des installations exclues du système.

4. RIGUEUR DE LA MISE EN CONFORMITE ET DU CONTROLE DE L'APPLICATION

Surveillance et déclaration, vérification et accréditation

La mise en œuvre cohérente des exigences en matière de surveillance et de déclaration est indispensable afin de garantir la véracité des données. Sans une vérification crédible et fiable des rapports de surveillance, les exploitants pourraient compromettre l'intégrité

³ Le GIEC estime le potentiel économique du CSC pour la réduction globale cumulée des émissions durant ce siècle à 220-2200 Gt de CO₂. En comparaison, les émissions actuelles couvertes par le SCEQE sont de l'ordre de 2 GT de CO₂ par an.

⁴ Comme cela est précisé dans la version complète de l'analyse d'impact, ces chiffres doivent être considérés avec prudence car, en l'absence de données fiables, ils ne sont fondés que sur des estimations.

environnementale du système. Les pratiques actuelles des États membres et des autorités compétentes montrent cependant qu'il existe différents procédés de mise en œuvre et d'application pour ce qui est de la surveillance, de la déclaration, de la vérification et de l'accréditation des vérificateurs. En conséquence, l'intégrité environnementale et la crédibilité du système ne sont pas garanties.

D'après l'analyse, il apparaît que, pour ce qui est de la conformité, le recours à un règlement pour la surveillance et la déclaration et le recours à un autre règlement pour la vérification et l'accréditation constituent la meilleure option. Cette option permettrait de renforcer la cohérence et la transparence, améliorerait le rapport coût-efficacité des exigences de surveillance et de déclaration à long terme, garantirait un niveau cohérent et comparable en matière de vérification et d'accréditation et établirait des exigences harmonisées sur le marché intérieur pour ce qui est des services de vérification et d'accréditation à travers l'UE. En conséquence, la qualité des vérifications et la capacité de détecter et de corriger les erreurs grâce à ces dernières se trouveraient améliorées, ce qui garantirait une meilleure qualité des données.

L'élaboration de règles applicables à toute l'UE entraînerait, après une période initiale de révision des lignes directrices et réglementations nationales, une réduction des coûts significative pour les États membres.

Registres

Le système de registres actuel composé des registres des 27 États membres et du journal des transactions communautaire indépendant (JTCI) n'a posé aucun problème du point de vue technique. Toutefois, avec le début en 2008 de la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto, les registres des États membres doivent également être reliés au journal international des transactions (JIT) géré par la CCNUCC dans le cadre du protocole de Kyoto. L'introduction du JIT implique également que tout système d'échange se connectant au SCEQE transfère des messages par l'intermédiaire du JIT, lui-même soumis à la surveillance des parties au protocole de Kyoto. Ces évolutions impliquent l'apparition, dans le fonctionnement du système de registres, de risques d'ordre technique, politique et administratif que l'on pourrait neutraliser en utilisant le registre communautaire existant pour gérer les quotas de l'UE.

5. POURSUITE DE L'HARMONISATION ET RENFORCEMENT DE LA PREVISIBILITE

Fixation des plafonds

Durant les phases I et II, les plafonds généraux du SCEQE équivalaient à la somme des plafonds nationaux fixés par les États membres et établis conformément aux décisions de la Commission. Si cette approche laissait aux États membres la souplesse nécessaire pour prendre en compte les circonstances spécifiques et nationales, elle occasionnait cependant un certain nombre de problèmes entraînant un manque d'homogénéité des conditions de concurrence, mais aussi de prévisibilité et de transparence, ainsi qu'une lourde charge administrative pesant sur toutes les parties prenantes.

D'après l'analyse, la fixation dans la directive d'un plafond à l'échelle de l'UE est l'option la plus adaptée pour atteindre l'objectif d'amélioration de l'efficacité et de la prévisibilité du système. Cette approche permet de réduire au minimum la charge administrative liée à la

fixation de plafonds et constitue le moyen le plus simple et le plus transparent de définir un plafond communautaire. Il s'agit donc de la meilleure option pour ce qui est de la crédibilité de l'UE sur le plan international. Enfin, cette option est également la plus facile dans la mesure où l'UE devra adapter le plafond du SCEQE pour respecter l'objectif de réduction de 30 % de ses émissions globales de gaz à effet de serre à la suite de la conclusion d'un accord international sur le changement climatique.

Pour ce qui est du *niveau du plafond*, seule une approche axée sur l'efficacité permettrait de réaliser la réduction globale des émissions à moindre coût. Afin d'*augmenter la prévisibilité*, l'établissement d'une courbe de tendance avec une période d'échange de huit ans semble s'imposer dans la mesure où cette solution permet d'accroître la sécurité et la prévisibilité quant aux réductions après 2020. La courbe de tendance se révélerait également plus efficace pour améliorer la crédibilité de l'UE vis-à-vis des pays tiers.

Allocation

Lors de la première et de la deuxième période, la plupart des quotas étaient alloués à titre gratuit. Selon les États membres, des règles spécifiques d'allocation très différentes ont été appliquées, ce qui a créé un certain nombre de problèmes tels qu'une incidence négative sur l'efficacité économique, des distorsions de concurrence entre les États membres, des effets non désirés de redistribution et un manque de transparence.

Les nouvelles règles d'allocation devraient permettre d'éviter ces problèmes, mais prennent également en compte le principe du «pollueur payeur» et le principe d'internalisation des coûts externes.

Mise aux enchères contre allocation à titre gratuit

Dans la plupart des cas, le recours à la mise aux enchères intégrale est la meilleure option pour garantir l'efficacité, la transparence et la simplicité du système et éviter les effets non désirés de redistribution. La mise aux enchères est également totalement conforme au principe de pollueur payeur et récompense les exploitants qui ont pris des mesures en premier. Elle respecte donc les objectifs généraux du réexamen.

Allocation à titre gratuit durant la période de transition: utilisation de référentiels

Il peut être nécessaire de recourir à l'allocation à titre gratuit jusqu'à ce qu'un système de mise aux enchères intégrale soit opérationnel, mais il convient alors de réduire au minimum les effets négatifs potentiels. D'après l'analyse, l'utilisation de référentiels à l'échelle de la Communauté permettra probablement d'obtenir les meilleurs résultats.

Mesures liées au commerce: éviter les éventuelles fuites de carbone

En l'absence d'un accord international sur le changement climatique et pour certaines industries à forte intensité d'énergie exposées à la concurrence internationale des pays moins engagés dans la réduction des émissions de GES, il peut y avoir un risque de fuite de carbone. Afin de remédier à ce problème, un certain nombre de mesures liées au commerce ont été examinées. Toutefois, étant donné qu'un accord international doit être conclu, il est recommandé de donner tout d'abord un signal clair et de ne considérer la mise en œuvre de mesures que dans un deuxième temps afin de permettre aux pays tiers de prendre les engagements pertinents et appropriés.

6. LIENS AVEC LES SYSTEMES D'ÉCHANGE DE DROITS D'ÉMISSION DE PAYS TIERS, ET MOYENS ENVISAGEABLES POUR FAIRE PARTICIPER LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ET LES PAYS A ECONOMIE DE TRANSITION

Liens avec les autres systèmes

Tout lien entre le SCEQE et un autre système d'échange de droits d'émission doit être établi compte tenu des modalités détaillées dudit système. Dans ce contexte, une analyse d'impact distincte sera probablement réalisée. C'est la raison pour laquelle il est fait référence à la version complète de l'analyse d'impact pour certaines considérations générales.

Utilisation de compensations

Droits

Le recours à des compensations étrangères pourrait empêcher la réalisation de réels changements à l'intérieur de l'UE, ce qui entraînerait une augmentation des coûts intérieurs futurs liés à la réduction des émissions, ainsi que des coûts liés à la réalisation d'ici à 2020 des objectifs en matière d'émissions intérieures et d'énergies renouvelables. Si l'UE ne réduit pas ses émissions, il sera difficile de convaincre les pays en développement à fort taux d'émissions de prendre des engagements en matière de réduction des émissions après 2012. Permettre aux pays tiers de gagner de l'argent grâce au SCEQE sans signer un nouvel accord international constituerait également une incitation perverse à ne pas accepter de nouvel accord. Enfin, un accès non harmonisé aux crédits dans les États membres pourrait engendrer une distorsion des conditions de concurrence entre les entreprises sur le marché intérieur.

Les droits à l'utilisation de compensations dans le SCEQE devront donc être établis selon le niveau d'incitation nécessaire pour que les exploitants réduisent leurs émissions au niveau national et devront être assez flexibles pour s'adapter à l'évolution des négociations internationales.

Principes

Il semble judicieux de permettre l'accès au SCEQE à des types de projets qui ne compromettent pas l'intégrité environnementale ou sociale du système afin de trouver le bon équilibre entre une efficacité élevée du point de vue environnemental d'une part et une efficacité économique moindre d'autre part. Il serait toutefois possible de compléter cette approche par d'autres mesures telles que le recours à des critères d'utilisation, combinés avec l'application d'un facteur de réduction (fondé sur la différence entre les référentiels du projet et les référentiels utilisés à l'échelle de l'UE), mais le rapport entre l'amélioration de l'intégrité environnementale et l'augmentation des coûts administratifs serait alors plus déséquilibré.

Transition et prévisibilité

Il convient de clarifier la façon de traiter dans le SCEQE les crédits acquis avant 2012 (report) ou devant être émis après 2012 pour des projets enregistrés avant 2012. En raison de l'incertitude relative à la situation internationale après 2012, le SCEQE révisé doit également prévoir les structures et les procédures appropriées pour s'adapter aux différents scénarios après 2012, notamment en ce qui concerne la réalisation des objectifs de 20 % ou de 30 %. La directive relative au SCEQE garantit le report des quotas de l'UE après 2012. Le protocole de Kyoto fixe certaines limites quant au report de crédits URE/REC et celui-ci est laissé à la discrétion des parties qui ont dépassé leurs engagements en matière de réduction d'émissions.

Parmi les options examinées, l'adoption de dispositions harmonisées à l'échelle de l'UE pour la reconnaissance du report des crédits URE/REC après 2012 constitue la meilleure option au vu des critères d'évaluation, car elle permet des conditions de concurrence plus équitables et une transparence accrue du marché.

En ce qui concerne l'utilisation après 2012 de crédits MOC/MDP datant d'avant 2012, l'analyse suggère de combiner différentes options. L'UE peut mettre en place un système d'approbation et/ou de rejet de certains projets ou types de projets, établir des accords bilatéraux ou multilatéraux visant à reconnaître les projets MOC et MDP de certains pays hôtes entre 2012 et la date de conclusion d'un accord international, ou s'engager à accepter les crédits de projets en cours dans les pays qui soutiendront un accord après 2012. La pertinence des trois options dépend des progrès des négociations internationales.

7. SUIVI ET EVALUATION

La mise en œuvre de la directive fera l'objet d'un suivi et sera évaluée conformément à l'article 21 requérant l'établissement de rapports annuels par les États membres sur l'application de la directive.