



Bruxelles, le 10 juin 2022
(OR. fr)

9894/22

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0426(COD)**

ENER 281
ENV 576
TRANS 357
ECOFIN 584
RECH 359
CODEC 853
IA 89

NOTE

Origine: Secrétariat général du Conseil
Destinataire: Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion: 15088/21 + ADD 1
Objet: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur la performance énergétique des bâtiments (refonte)
- Rapport sur l'état des travaux

I. INTRODUCTION

1. La Commission a soumis une proposition de révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments le 15 décembre 2021. Celle-ci s'inscrit dans le cadre du programme de travail de la Commission relatif au paquet «Ajustement à l'objectif 55» et complète les autres composantes du paquet proposé en juillet 2021 en définissant la vision d'un parc immobilier à émissions nulles d'ici à 2050, et constitue un élément essentiel de la «Stratégie pour une vague de rénovation» publiée en octobre 2020. En outre, la Commission a publié le plan REPowerEU le 18 mai 2022.

2. Cette directive constitue un instrument législatif essentiel pour parvenir aux objectifs en matière de décarbonation fixés pour 2030 et 2050. Cette proposition revêt une importance particulière car les bâtiments représentent à l'échelle de l'Union 40 % de la consommation d'énergie et 36 % des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes liées à l'énergie. Elle constitue donc l'un des leviers nécessaires pour concrétiser la vague de rénovation par des mesures concrètes de réglementation, de financement et d'habilitation ayant pour objectif d'au moins doubler le taux annuel de rénovation énergétique des bâtiments d'ici à 2030 et d'encourager les rénovations profondes. Cette révision doit également contribuer à la mise en œuvre du nouveau Bauhaus européen et de la neutralité carbone du domaine du bâtiment.
3. Une des principales nouveautés de la révision est l'introduction de normes minimales en matière de performance énergétique afin de déclencher l'indispensable transformation du secteur, et ce notamment pour les bâtiments les moins performants.
4. L'examen de la proposition ci-dessus par le Parlement européen a été confié à la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (au rapporteur irlandais du groupe des Verts, Ciarán Cuffe). Le 15 décembre 2021, le Parlement européen a adopté une résolution de sa propre initiative sur la mise en œuvre de la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Cela a coïncidé avec la publication de la proposition législative de la Commission.
5. L'avis du Comité économique et social sur cette proposition a été adopté le 23 mars 2022. L'avis du Comité des régions est attendu pour fin juin.
6. Ce rapport présente l'état d'avancement du dossier et les principales questions discutées au sein des instances préparatoires du Conseil. Le Comité des représentants permanents et le Conseil (TTE - Énergie) sont invités à prendre note de ce rapport d'étape.

II. ETAT DES LIEUX

7. Le groupe de travail énergie a examiné attentivement la proposition de directive à partir de janvier 2022. L'étude d'impact et le texte ont été présentés et discutés respectivement le 25 janvier et le 10 février 2022. Trois groupes, les 3 et 10 mars et le 7 avril, ont ensuite été nécessaires à l'examen de l'ensemble des articles de la proposition de la Commission.
8. A l'occasion de ces groupes, les délégations se sont exprimées sur l'ensemble des articles, et en particulier sur les bâtiments à émissions nulles (ZEB) et leur lien avec l'accès aux énergies renouvelables, sur les normes minimales de performance énergétique (MEPS) et leur lien avec les niveaux optimaux en fonction des coûts et le droit de propriété, ainsi que sur les certificats de performance énergétique notamment au sujet de la définition des classes et de leur harmonisation entre les États membres.
9. À la suite de ces échanges, la Présidence a partagé avec les États membres une première version révisée, le 3 mai 2022. Cette première révision a été étudiée lors de trois groupes de travail les 12, 17 et 19 mai.
10. Toutes les réserves d'examen n'ont pas été levées par les États membres. L'impact des mesures proposées, ainsi que les liens avec les autres propositions du paquet «Ajustement à l'objectif 55», sont encore en phase d'étude par certains États membres.

A. Avis général

11. De manière générale, les États membres ont exprimé un soutien constant aux mesures politiques en faveur de la performance énergétique des bâtiments, et ont convenu de leurs multiples avantages et du rôle crucial qu'elles devraient jouer dans la décarbonation de l'économie européenne et dans la réalisation de l'ambition climatique accrue d'ici 2030 et de la neutralité carbone d'ici 2050. Dans le même temps, de nombreuses délégations se sont interrogées sur le niveau d'ambition général de la proposition, ont souligné la nécessité d'une certaine souplesse pour mettre en œuvre les mesures politiques les plus rentables et ont insisté sur l'importance des spécificités nationales à cet égard. Tout en approuvant les objectifs, les délégations ont également plaidé pour que la charge administrative soit limitée au strict minimum.
12. Du point de vue de la Présidence, un certain nombre de questions centrales a émergé des discussions au sein du groupe, telles que reprises dans la section qui suit. Ces éléments sont sans préjudice des points d'intérêt particuliers portés par les délégations ni des discussions tenues au niveau du groupe.

B. Thématiques principales

Bâtiments à émissions nulles (Articles 2.2 7 et 9a (première version révisée) et Annexe III)

13. De nombreux États membres ont regretté que la notion de bâtiments à émissions nulles ne prenne pas en compte les énergies renouvelables présentes dans les réseaux nationaux ou produites à proximité et certains ont évoqué un besoin de neutralité technologique. L'annexe III, qui prévoyait un seuil de consommation d'énergie fixé par la Commission et différencié par zone climatique pour les bâtiments à émissions nulles, a été rejetée par un nombre important d'États membres, tout comme la mise à jour de cette annexe par acte délégué. Certains États membres ont demandé à allonger le calendrier prévu. Quelques États membres ont demandé des précisions sur l'élaboration de l'indicateur de potentiel de réchauffement global des bâtiments (GWP).

14. La Présidence a pris en compte ces remarques et a apporté dans la première version révisée des modifications substantielles sur la notion de bâtiment à émissions nulles. La Présidence a modifié la définition de cette notion, définissant les bâtiments à émissions nulles comme des bâtiments consommant très peu d'énergie, n'émettant pas de gaz à effet de serre sur place du fait d'énergies fossiles et produisant très peu d'émissions opérationnelles de gaz à effet de serre. Elle a réintroduit l'article 9a imposant certaines exigences quant à la consommation énergétique et aux émissions de gaz à effet de serre dans ces bâtiments. La rédaction proposée par la Présidence donnerait aux États membres le rôle de définir des seuils maximums de consommation énergétique des bâtiments soumis aux exigences des bâtiments à émissions nulles. Le tableau des seuils de consommation énergétique selon les régions, proposé par la Commission à l'annexe III, est ainsi biffé, et remplacé par le calcul d'un seuil à l'échelle nationale suivant la méthode « coût-optimal ». Un seuil d'émissions de gaz à effet de serre a été introduit, permettant la prise en compte des émissions associées à la consommation d'énergie du bâtiment lors de son utilisation et de son exploitation. La proposition de la Présidence prévoit que les seuils maximums de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre soient indiqués dans les plans nationaux de rénovation.

Les consommations énergétiques seraient couvertes en priorité via l'utilisation d'énergies renouvelables produites sur site, issues des réseaux de chaleur et de froid efficaces ou des communautés énergétiques, dès lors que cela est techniquement et économiquement faisable.

15. La proposition de la Présidence a été bien accueillie par l'ensemble des États membres, la grande majorité saluant la souplesse introduite et quelques-uns se montrant réservés quant à la liberté accordée pour fixer les différents seuils et la modération des exigences sur le recours aux énergies renouvelables. Les États membres sont toutefois restés partagés quant à l'opportunité de prendre en compte les énergies renouvelables provenant des réseaux nationaux, ou produites à proximité. La Commission a accueilli positivement la proposition de la Présidence, notamment l'introduction des niveaux optimaux en fonction des coûts et le maintien de l'interdiction d'émissions de gaz à effet de serre sur place dues à l'usage des énergies fossiles.

Normes minimales de performance énergétique (Article 9)

16. Un grand nombre d'États membres a demandé davantage de flexibilité et de visibilité technique et économique, même si quelques Etats membres ont salué la mesure. En effet, il a été indiqué que la mesure serait difficile à mettre en œuvre, nécessiterait des coûts trop importants par rapport aux gains, et poserait des difficultés relatives au droit de propriété dans certains États membres. Ces États membres ont ainsi demandé d'étendre les exemptions d'application de la mesure, ou bien de réduire le périmètre des bâtiments assujettis aux seuls bâtiments faisant l'objet d'une transaction (vente ou location). Des États membres ont aussi exprimé leur inquiétude concernant l'application des pénalités aux propriétaires des bâtiments et parties de bâtiment ne respectant pas les normes minimales de performance énergétique. Certaines délégations ont appelé à la mise en œuvre d'une mesure alternative qui reposera sur un mécanisme permettant d'économiser un volume d'énergie équivalent, quand d'autres ont appelé à l'extension des délais. Dans une moindre mesure, il a été demandé que les niveaux soient fixés par les États membres eux-mêmes, directement dans les plans nationaux de rénovation. Sur ces points, la Commission a rappelé qu'il était plus que jamais nécessaire d'accélérer la cadence de rénovation et qu'il fallait se concentrer sur les bâtiments les plus consommateurs, pour lesquels les économies d'énergie sont les plus aisées. La Commission a aussi rappelé l'envergure sociale de la mesure, puisqu'elle permettra de réduire les charges liées à la consommation d'énergie des ménages vulnérables.

17. Pour répondre aux demandes de flexibilité des États membres, une des pistes de réflexion, parmi les options possibles, pourrait être de modifier les normes minimales de performance énergétique pour qu’elles correspondent à des seuils de consommation énergétique des bâtiments qu’il ne serait pas autorisé à dépasser après certaines dates, et non plus à une classe de certificat de performance énergétique. La fixation de ces seuils pourrait être laissée aux États membres, avec la contrainte qu’ils permettent de cibler un certain pourcentage, fixée dans la directive, du parc de bâtiment à rénover. Cela permettrait de maintenir une ambition forte, défini par les pourcentages à fixer dans la directive, tout en laissant plus de souplesse aux États membres pour mettre en place les leviers techniques pour y arriver.

Certificats de performance énergétique (Articles 16 à 18)

18. De nombreux États membres se sont opposés à la répartition imposée pour les classes de certificat de performance énergétique, souvent incompatible avec les dispositifs nationaux. Certains se sont interrogés sur la définition de la classe G qui devrait correspondre aux 15% des bâtiments les moins performants du parc national. La réduction de la durée de validité des certificats pour les classes inférieures a été critiquée par certaines délégations. Des États membres ont indiqué leurs craintes quant à l’évolution des coûts des certificats de performance énergétique. D’autres se sont montrés inquiets quant à la possibilité de réaliser systématiquement des visites sur place pour établir ces certificats.

19. À la suite de ces retours, la Présidence a amendé, dans la première version révisée, la durée de validité des certificats, afin de la refaire passer à dix ans. Elle a également introduit une période de transition de trois ans pour les anciens certificats. Cette période a été jugée trop restreinte par les États membres. La répartition imposée pour les classes de certificat de performance énergétique n'a pas été modifiée. Cependant, il aurait pu être imaginé de supprimer les exigences portant sur la construction de l'échelle des classes des certificats de performance énergétique et de maintenir la liberté pour les États membres de fixer des seuils délimitant les différentes classes, les objectifs de rénovation pouvant être introduits indépendamment de ces classes. Certains États membres ont exprimé le besoin de pouvoir intégrer le passeport de rénovation, prévu par l'article 10, dans le certificat de performance énergétique.

Plans nationaux de rénovation (Article 3)

20. Une majorité d'États membres a fait part de son soutien à cet article. Toutefois, un nombre élevé d'États membres a demandé un meilleur alignement avec le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, notamment par soucis de réduction de la charge administrative liée à la production des données obligatoires précisées à l'annexe II. Seuls quelques États membres ont demandé à revenir aux anciennes stratégies de rénovation de long terme.
21. À la suite de ces retours, la Présidence a amendé la proposition de la Commission, avec pour objectif de simplifier la production du plan de rénovation sans le dénaturer tout en maximisant les synergies avec les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNIEC). Les États membres se sont dits favorables aux modifications apportées. Quelques États membres ont tout de même réitéré leur crainte de passer à une nouvelle méthode de suivi du parc de bâtiment.

Mobilité durable (Article 12)

22. Les États membres ont, dans l'ensemble, soutenu les nouvelles dispositions mais ont demandé davantage de flexibilité en raison des coûts induits ou du rythme de développement trop rapide. L'adaptation des exigences pour les bâtiments existants, ou pour les bâtiments exemptés jusqu'à maintenant, a été largement évoqué. De plus, une partie des États membres s'est opposée à la disposition permettant de passer outre l'accord du propriétaire d'installer des bornes de recharge.
23. La première version révisée partagée par la Présidence a permis d'introduire une mesure visant à adapter les dispositions aux vélos électriques et aux vélos cargos, et à décorrélérer le nombre de places pour vélos des places pour voitures. Ces propositions ont remporté la faveur de la majorité des États membres. Cette première version révisée comporte également des amendements sur le nombre de places de vélo et l'exception possible pour ces installations ainsi que sur le pré-câblage des places de parking.
24. Malgré ces modifications, des besoins de flexibilité supplémentaire ont été exprimés par les États membres, notamment en demandant de pouvoir adapter les exigences suivant les régions. Certains États membres ont remis en cause la possibilité donnée aux locataires d'installer des bornes de recharge en l'absence de l'accord du propriétaire.

Indicateur de potentiel d'intelligence des bâtiments (Article 13 et Annexe IV)

25. Plusieurs États membres se sont exprimés en faveur de la suppression du projet d'acte délégué qui doit rendre obligatoire l'indicateur au secteur non-résidentiel. Les États membres ont rappelé la mise en place d'une phase d'expérimentation avec laquelle le calendrier proposé par la Commission ne serait pas compatible.
26. En réponse à ces remarques, la Présidence a proposé, dans la première version révisée, de conditionner l'adoption de l'acte délégué à un résultat positif de la phase d'expérimentation de l'indicateur du potentiel d'intelligence des bâtiments. Cette proposition a été globalement bien accueillie.

Financement des systèmes utilisant des énergies fossiles (Article 15)

27. Faisant suite aux demandes des États membres rappelant le contexte mondial actuel et sur la base des Conclusions du Conseil européen du 24 et 25 mars 2022 qui incluent l'objectif de se défaire progressivement de la dépendance aux importations de gaz, de pétrole et de charbon russes, et ce dès que possible, la Présidence a avancé la date à partir de laquelle il serait interdit d'apporter des financements publics pour l'installation de systèmes énergétiques utilisant des énergies fossiles.
28. Une grande majorité d'États membres, ainsi que la Commission, ont félicité l'avancement de cette date, bien que certaines résistances subsistent encore.

Commentaires complémentaires

29. Les États membres ont demandé de nombreux ajustements à l'article 2, qui liste les définitions des termes utilisés dans la directive. À la suite de ces demandes, la première version révisée proposée par la Présidence aligne certaines définitions aux directives efficacité énergétique et énergies renouvelables, toutes deux en cours de révision.
30. Les États membres ont partagé leurs inquiétudes sur les articles 14 et 19 quant aux données qu'il serait obligatoire de partager. La Commission a précisé qu'elle n'envisageait pas que les données confidentielles, ainsi que les données dont la diffusion présenterait des risques pour la sécurité nationale, soient partagées.
31. Quelques États membres ont demandé à ce que le délai de transposition prévu à l'article 32 soit de deux ans afin de limiter la charge administrative.