

Informations parlementaires

SÉNAT

RÉSOLUTIONS

NOR : INPS2323180X

Résolution adoptée en application de l'article 88-4 de la Constitution

Est devenue résolution du Sénat le 25 août 2023, conformément à l'article 73 *quinquies*, alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat, la proposition de résolution européenne de la commission des affaires économiques dont la teneur suit :

Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », COM(2023) 161 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier le 2 de l'article 4 et les articles 6, 114 et 194,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1^{er} février 2023, « Un plan industriel de pacte vert pour l'ère du zéro émission nette », COM(2023) 62 final,

Vu le 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) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 juillet 2021, « Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique, COM(2021) 550 final,

Vu la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-ONU) du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite convention d'Aarhus),

Vu la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-ONU) du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (dite convention d'Espoo),

Vu la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil,

Vu les directives 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 mai 2021, « Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020 : construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe », COM(2021) 350 final,

Vu la communication de la Commission du 9 mars 2023, « Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine », C (2023) 1711 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 mars 2022, « REPowerEU : Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable », COM(2022) 108 final,

Vu la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE,

Vu la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, COM(2023) 160 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) 1303/2013, (UE) 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 47 (2021-2022) du 7 décembre 2021 sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »,

Vu le document de travail des services de la Commission sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », SWD(2023) 219 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », COM (2023) 161 final,

Une avancée potentiellement importante mais qui doit être précisée et des financements à identifier :

Considérant que la Commission a présenté un cadre de mesures destinées à renforcer l'écosystème européen de la fabrication de technologies « zéro net », destiné à faciliter l'investissement dans les capacités de production européennes de technologies essentielles à l'atteinte des objectifs de neutralité climatique de l'Union et à la résilience de son système énergétique décarboné, et à réduire les dépendances de l'Union à l'égard des pays tiers ;

Soutient le principe de la démarche mais regrette que la proposition de règlement ne soit pas assortie d'une étude d'impact qui aurait permis de connaître la situation actuelle, d'évaluer les effets attendus de la législation proposée et de comprendre l'objectif retenu par la Commission en matière de réponse aux besoins européens ;

Regrette qu'aucun financement européen nouveau ne soit prévu mais constate qu'il est indiqué que des outils existants pourraient être mobilisés et que la Commission européenne a récemment proposé une plateforme européenne des technologies stratégiques (STEP) pour les États membres qui ne sont pas en mesure d'accorder des aides d'État dans le cadre temporaire mis en place ;

Considérant que le rapport de prospective stratégique publié par la Commission le 6 juillet 2023 évalue à 92 milliards d'euros additionnels sur la période 2023-2030 la mise en œuvre du règlement industrie « zéro net » ;

Demande que les financements disponibles susceptibles d'être sollicités soient clairement identifiés et que la plateforme de coordination de ces financements soit rapidement mise en place ;

Estime que l'opportunité de prévoir des financements complémentaires doit être examinée dans le cadre de la révision du Cadre financier pluriannuel (CFP), notamment la mise en place de ressources propres résultant de la taxation des émissions de carbone (système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE etc.) ;

Appelle à conforter l'action de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne de l'hydrogène (BEH) en matière de financement des technologies « zéro net » ;

Considérant que des financements publics peuvent être accordés à la fabrication de technologies « zéro net » dans le cadre temporaire en matière d'aides d'État applicable jusqu'à fin 2025 et que les États pourraient accorder une compensation financière aux ménages qui achètent des produits finaux de technologies « zéro net » ;

Préconise que le taux maximal de cette compensation financière (5 %) puisse être relevé à 20 %, afin de renforcer l'attractivité, auprès des consommateurs, des produits finaux de technologies « zéro net » ;

Prendre en compte une plus grande diversité de technologies permettant d'atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie :

Considérant que onze technologies innovantes et huit technologies stratégiques bénéficieraient d'une réduction des délais d'autorisation, de l'éligibilité aux critères de soutenabilité et de l'accès à la plateforme des financements qu'il est proposé de mettre en place ;

Considérant que la maturité technologique des technologies bénéficiaires devrait être d'au moins 8 sur l'échelle de maturité des technologies (TRL) ;

Considérant qu'une cible incitative de capacités européennes de production « zéro net » est fixée à horizon 2030 pour les technologies considérées comme stratégiques, à au moins 40 % des besoins annuels de déploiement de l'Union pour atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie à cette échéance ;

Souhaite qu'il soit précisé que cette cible concerne l'ensemble de la chaîne de valeur, amont et aval, des technologies visées et pas seulement les produits finaux et les composants et machines spécifiques principalement utilisés pour leur production ;

Estime que des technologies prometteuses devraient être ajoutées aux technologies que la Commission propose de considérer comme stratégiques, par exemple en matière de production d'hydrogène bas-carbone et renouvelable, d'hydroélectricité, de carburants alternatifs durables, de technologies de décarbonation de l'industrie, de chaleur renouvelable, de technologies de puits de carbone (stockage par les bois et produits biosourcés) ou encore de technologies d'utilisation du carbone ;

Constate que seules quelques technologies nucléaires sont prises en compte dans la première liste relative aux technologies innovantes (technologies avancées de production d'énergie nucléaire dans lesquels le cycle de combustible génère un minimum de déchets, petits réacteurs modulaires et combustibles connexes les plus performants) et qu'elles n'apparaissent pas dans la seconde relative aux technologies stratégiques, alors même que les technologies nucléaires sont décarbonées et matures et répondent à l'objectif « zéro net » ;

Déplore que cette approche revienne à exclure la production d'énergie nucléaire existante (deuxième génération) et en cours de déploiement industriel (troisième génération) au profit de celle encore à l'état de recherche scientifique (quatrième génération), et notamment à exclure les réacteurs à eau pressurisée et à ne retenir que les petits réacteurs modulaires, dont la maturité et la puissance sont bien moindres, et appelle à considérer l'ensemble de ces technologies nucléaires comme stratégiques ;

Rappelle que l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose que « chaque État membre a le droit de déterminer les conditions d'exploitation de ses propres ressources énergétiques, de choisir entre les différentes sources d'énergie et de décider la structure générale de son approvisionnement énergétique », qu'il en résulte que les États membres ont le droit de choisir leur mix énergétique, dans le respect des objectifs de décarbonation, relevés par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ;

Souhaite que les objectifs de capacité de production européenne soient appliqués à l'ensemble des technologies ainsi complétées, réunies dans une liste unique incluse dans le règlement, ce qui leur permettrait de bénéficier de délais d'autorisation raccourcis et d'un accès aux financements européens ;

Estime qu'il serait pertinent de définir des objectifs par secteur et par technologie, les niveaux actuels et leurs perspectives d'évolution différant largement ;

Considère qu'il serait utile de prévoir de mettre à jour les deux listes au moins tous les trois ans, afin de tenir compte des évolutions technologiques ;

Faciliter la délivrance des autorisations dans le respect de l'organisation territoriale des États membres et clarifier l'articulation des législations européennes applicables :

Considérant qu'il est proposé d'accélérer la délivrance des permis pour les projets de production « zéro net » (18 mois en principe, 12 mois pour les capacités inférieures à 1 gigawatt, délais réduits de moitié pour l'augmentation des capacités de production) ;

Considérant que des évaluations environnementales sont requises par la législation européenne dans un certain nombre de situations et qu'il est nécessaire d'articuler ces dispositions pour les combiner et éviter les doublons ;

Considérant que la consultation du public sur l'évaluation des incidences sur l'environnement serait limitée à 45 jours (90 jours dans quelques cas) ;

Considérant que les plans de zonage, d'aménagement du territoire et d'affectation des sols devraient inclure, le cas échéant, le développement de projets de technologies « zéro net » ;

Considérant qu'il serait demandé aux États membres de désigner une autorité nationale compétente unique chargée de faciliter et de coordonner la procédure d'octroi des autorisations pour les projets de production « zéro net » ;

Considérant que les États membres sont invités à mettre en place des « bacs à sable réglementaires » pour les technologies « zéro net » visées ;

Rappelle que, conformément au principe de subsidiarité, la législation européenne ne saurait interférer avec la répartition territoriale des compétences en matière de délivrance des autorisations et donc imposer aux États membres de désigner une autorité nationale compétente en la matière, mais qu'elle pourrait en revanche prévoir la mise en place d'un point de contact unique par projet pour faciliter les démarches des porteurs de projets ;

Estime que l'absence de réponse des autorités nationales compétentes dans les délais prévus ne saurait valoir autorisation tacite dès lors qu'il est justifié ;

Demande que les modalités d'articulation entre les différentes législations environnementales et les règles de sécurité des installations applicables soient clarifiées ;

Attire l'attention sur le fait que la réduction des délais d'autorisation prévus doit s'effectuer sans préjudice des procédures de consultation publique, qui pourraient d'ailleurs être organisées en parallèle de l'instruction des autorisations, afin de permettre aux populations concernées de prendre connaissance du projet, d'en mesurer les conséquences, de formuler des observations et d'obtenir des informations ;

Soutient la mise en place du dispositif de « bac à sable réglementaire », que la France a prévu dans la loi « Énergie-Climat » de 2019 et consolidé dans la loi « Climat-Résilience » de 2021, et qui offre des souplesses administratives aux porteurs de projets énergétiques innovants ;

Souhaite que la notion de « bac à sable réglementaire » prévue par la proposition de règlement soit précisée, ses effets mieux définis ainsi que son articulation avec les outils similaires prévus dans d'autres législations européennes, notamment dans le secteur énergétique, enfin que des lignes directrices sectorielles soient proposées pour en faciliter la mise en œuvre par les États membres ;

Étudier la mise en place de vallées d'industries « zéro émission » :

Considérant que les États membres pourraient sélectionner des projets stratégiques « zéro net » de fabrication des technologies visées dans la liste, en raison de la contribution de celles-ci à la réalisation des objectifs du règlement et répondant à au moins l'un des critères énumérés ;

Considérant que ces projets contribuant à la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union en technologies stratégiques « zéro net » seraient considérés comme d'intérêt public, bénéficieraient à ce titre d'un statut prioritaire

et seraient éligibles aux dérogations en matière environnementale prévues par les directives 92/43/CEE, 2000/60/CE et 2009/147/CE précitées ;

Demande que soit étudiée l'opportunité de la mise en place de vallées d'industries « zéro émission », bénéficiant d'une accélération de la planification et de financements supplémentaires, éligibles, au cas par cas, aux dérogations environnementales et qui s'appuieraient sur le retour d'expérience des acteurs économiques, des organismes publics et des collectivités territoriales ;

Clarifier le régime de stockage de CO₂ :

Considérant que serait prévu, à horizon 2030, un objectif de capacité d'injection annuelle de CO₂ d'au moins 90 millions de tonnes (Mt) dans des sites de stockage situés sur le territoire européen, dans sa zone économique exclusive (ZEE) ou sur son plateau continental ;

Considérant que les États membres devraient mettre à la disposition du public des données sur les zones où des sites de stockage peuvent être implantés et que les entités titulaires d'une autorisation de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures sur le territoire européen, conformément aux législations nationales, devraient rendre publiques les données concernant les sites de production déclassés ou dont le déclassement a été notifié ;

Considérant que la Commission européenne serait destinataire des rapports annuels établis par les États membres, estimant les besoins d'injection et de stockage, décrivant les projets de captage et de stockage en cours sur leur territoire et les mesures nationales de soutien susceptibles d'être apportées à ces projets ;

Considérant que les projets de stockage contribuant à l'atteinte de ces objectifs seraient reconnus comme des projets stratégiques s'ils ont fait l'objet d'une demande de permis pour le stockage sûr et permanent conformément à la directive 2009/31/UE précitée et si une demande de reconnaissance comportant des éléments pertinents en lien avec les critères définis, ainsi qu'un plan d'affaires démontrant la viabilité du projet est présentée par son promoteur ;

Considérant qu'une contribution individuelle obligatoire au prorata de leur part dans les émissions de CO₂ serait imposée aux producteurs de pétrole et de gaz sous la forme de la fourniture d'une capacité d'injection de CO₂ dans un site disponible sur le marché d'ici à 2030 et de contributions individuelles aux capacités d'injection ;

Attire l'attention sur le risque pour la sécurité nationale d'un niveau d'exigence de transparence et de publicité très élevé sur les capacités nationales de stockage de CO₂ et considère que les États membres doivent pouvoir refuser de transmettre ces données pour ce motif ;

Appelle à clarifier la contribution individuelle requise des producteurs de gaz et pétrole, en particulier en cas de défaillance de l'opérateur ou de reprise des activités ;

Mieux encadrer les marchés publics relatifs aux technologies « zéro net » :

Considérant que les pouvoirs adjudicateurs devraient donner la priorité à l'offre économiquement la plus avantageuse, présentant le meilleur rapport qualité/prix et indiquant sa contribution à la durabilité et à la résilience, conformément aux directives marchés publics et concessions de 2014 ;

Considérant que la pondération de cette contribution, déterminée à partir de critères cumulatifs de durabilité environnementale et de résilience, de gestion des risques et de contribution à l'intégration du système énergétique, serait de 15 à 30 % dans les critères d'attribution du marché ;

Demande que la définition des critères de durabilité (soutenabilité environnementale) et de résilience (sécurité des approvisionnements) soit précisée, et considère, au vu des objectifs du cadre proposé, que ces critères ne devraient pas être cumulatifs ;

Estime que, pour renforcer l'ambition du texte, la pondération maximale des critères qualitatifs pourrait être relevée jusqu'à 45 % et que le différentiel maximal des coûts pourrait être porté de 10 % à 30 % ;

Souhaite que le mécanisme préférentiel prévu par la directive de 2015 sur les concessions pour les opérateurs de réseau de plusieurs secteurs soit repris pour les marchés publics relatifs aux technologies « zéro net », et qu'ainsi, les offres contenant plus de 50 % de produits originaires de pays tiers n'ayant pas conclu un accord d'égal accès aux marchés publics avec l'UE ne soient pas retenues lorsque le différentiel de coûts est inférieur à 10 % ;

Considère que ce mécanisme pourrait également être appliqué en cas d'enchères publiques pour le déploiement des sources d'énergie renouvelables ;

Appuyer le développement des compétences professionnelles dans le respect des compétences des États membres en matière d'enseignement et de formation :

Considérant que la Commission propose de créer des académies européennes de l'industrie « zéro net » qui élaboreraient des programmes d'apprentissage ;

Considérant que la plateforme « Europe zéro net » pourrait soutenir la disponibilité et le déploiement de compétences dans le domaine des technologies « zéro net » ;

Rappelle les compétences nationales en matière d'enseignement et de formation professionnelle, et souligne que, conformément au principe de subsidiarité, ces académies européennes de l'industrie « zéro net » ne sauraient se substituer aux dispositifs nationaux ;

Estime nécessaire que ces académies européennes de l'industrie « zéro net » couvrent l'ensemble des technologies « zéro net » éligibles, quelles que soient les sources d'énergies décarbonées, nucléaires comme renouvelables ;

Estime que l'identification des compétences techniques en matière de technologies « zéro net » qui font défaut au sein de l'UE et l'élaboration de schémas indicatifs de formation pour y répondre peuvent être pertinentes mais s'interroge sur la prise en charge des coûts afférents ;

Associer les organisations à la plateforme « euro zéro net » :

Considérant qu'il est proposé de créer une plateforme « Euro zéro net » chargée de conseiller et d'assister la Commission et les États membres dans les actions qu'ils conduisent pour atteindre les objectifs du règlement, de faciliter la coordination des partenariats industriels « zéro net » et de soutenir la coopération entre l'Union et les pays tiers qui contribuent potentiellement à la sécurité de l'approvisionnement dans le cadre d'accords de coopération ;

Considérant que cette plateforme serait composée des États membres et de la Commission européenne, qui se réuniraient régulièrement, sous la présidence de la Commission, en présence d'observateurs du Parlement européen, et pourrait faire appel à des experts et des tiers ;

Estime que des représentants des acteurs économiques et des parties prenantes de la société civile pourraient, en tant que de besoin, être également conviés en tant qu'observateurs ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations.

Travaux préparatoires :

Sénat. – Proposition de résolution européenne n° 886 (2022-2023) – Est devenue résolution du Sénat le 25 août 2023 – T. A. n° 169 (2022-2023).