

Introduction

Les sources d'énergie renouvelables et le marché intérieur de l'électricité

Mécanismes visant à garantir l'achat et le financement des sources d'énergie renouvelables

Importations et exportations

Conclusion

RAPPORT AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LES EXIGENCES D'HARMONISATION

DIRECTIVE 96/92/CE CONCERNANT DES RÈGLES COMMUNES POUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 25, premier paragraphe de la directive 96/92/CE¹ du Parlement européen et du Conseil, du 19 décembre 1996, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, "la Commission présente au Conseil et au Parlement européen, avant la fin de la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente directive, un rapport sur les mesures d'harmonisation nécessaires non liées aux dispositions de la présente directive. Le cas échéant, la Commission joint à ce rapport toute proposition d'harmonisation nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité."

Dans le présent contexte, l'harmonisation concerne essentiellement la taxation de l'énergie et les aspects environnementaux. La taxation étant actuellement examinée par le Conseil dans le cadre de la proposition de la Commission² visant à restructurer le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, le présent rapport se concentre sur le thème de l'environnement, et notamment sur le rôle de la production d'électricité d'origine renouvelable dans le marché unique. À cet égard, les contacts qui ont été établis entre les services de la Commission et les États membres ont révélé l'existence d'un large éventail de régimes proposés ou déjà mis en œuvre pour soutenir l'électricité produite à partir des sources renouvelables. On n'a pas constaté l'existence d'un même éventail pour le traitement de l'électricité produite dans des installations de production combinée de chaleur et d'électricité et le présent rapport n'aborde par conséquent pas cette question. La coexistence de différents régimes pour les énergies renouvelables est susceptible de provoquer une distorsion des échanges et de les limiter. Le récent Livre blanc sur les énergies renouvelables³ soulignait combien il était important d'assurer un accès équitable des énergies renouvelables au marché de l'électricité, et précisait que la Commission avait l'intention de proposer rapidement une directive d'harmonisation à cet égard, tant pour des raisons liées au marché

¹ JO No L 27/20 du 30.1.1997

² COM(97)30 final, du 12.3.1997: proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques

³ COM (97) 599 du 26.11.97 "Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables - Livre blanc pour une stratégie et un plan d'action communautaires".

intérieur que pour soutenir le développement de ces énergies. Le présent rapport constitue la première étape dans la préparation de cette directive.

II. LES SOURCES D'ÉNERGIE RENOUVELABLES ET LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

La troisième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations-unies sur le changement climatique s'est tenue à Kyoto en décembre 1997. La Communauté s'y est engagée pour l'Union européenne à réduire entre 2008 et 2012 les émissions des gaz à effet de serre de 8% par rapport au niveau de 1990. Des décisions majeures en matière de politique énergétique centrées sur la réduction de l'intensité énergétique et du carbone doivent être prises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La Commission estime que l'accélération de la pénétration des sources d'énergie renouvelables dans la production d'électricité offre un potentiel d'action important qui permettra à l'UE de respecter ses engagements.

L'importance des énergies renouvelables a également été soulignée dans le protocole de la Convention-cadre des Nations-unies sur le changement climatique et les pays signataires sont invités à promouvoir, à étudier, à développer et à accroître l'utilisation des formes nouvelles et renouvelables d'énergie comme instrument essentiel de la limitation des émissions de gaz à effet de serre.

La politique de la Commission en matière d'énergies renouvelables a été présentée récemment dans le Livre blanc⁴ sur les sources d'énergie renouvelables cité ci-dessus. Le Livre blanc donne un aperçu des objectifs que la Commission a défini en matière de politique énergétique communautaire et qui ont été décrits en détail dans le Livre blanc intitulé "Une politique de l'énergie pour l'Union européenne"⁵. Les grands objectifs sont au nombre de trois: amélioration de la compétitivité, sécurité d'approvisionnement et protection de l'environnement et la promotion des énergies renouvelables est considérée comme un instrument important pour y parvenir.

Le Livre blanc sur les énergies renouvelables comprend une stratégie et un plan d'action communautaires visant à porter l'utilisation de ces énergies à 12% en 2010. Actuellement, les énergies renouvelables représentent environ 6% de la production d'électricité de l'UE. Ce chiffre comprend les grandes installations hydroélectriques dont le potentiel d'exploitation dans l'Union est très limité pour des raisons d'ordre environnemental. Cela signifie que pour atteindre l'objectif des 12%, il faudra développer largement l'utilisation d'autres sources d'énergie renouvelables, et comme l'électricité est le secteur énergétique le plus important

⁴ Voir note n° 3.

⁵ COM(95)682 du 13.12.1995 "Une politique de l'énergie pour l'Union européenne".

de l'Union européenne, avec 40% environ de la consommation d'énergie brute, ce développement devra intervenir essentiellement dans le domaine de la production d'électricité.

Il semble probable, du moins à moyen terme, que l'électricité soit plus chère à produire à partir des sources renouvelables qu'à partir des combustibles concurrents. Il faudra donc prévoir des mesures pour développer les énergies renouvelables.

Généralement, l'électricité produite à partir de sources renouvelables peut paraître plus chère à produire que l'électricité produite à partir de combustibles concurrents car le bénéfice environnemental des renouvelables, *ainsi que le soutien aux combustibles concurrents*, ne sont pas pris en compte. Il est nécessaire de poursuivre les politiques qui prennent cela en compte et qui encouragent les énergies renouvelables.

Les États membres en proposent ou en appliquent déjà, comme les prix garantis pour les producteurs, les exonérations fiscales, les régimes d'aides directes par kWh produit etc. Sur un marché qui n'est pas encore libéralisé et où l'électricité est vendue à des clients captifs qui n'ont pas la possibilité d'acheter leur électricité ailleurs, l'absence de règles communes ne crée aucune distorsion des échanges entre les États membres puisque ces échanges sont limités et réglementés strictement.

Toutefois, dans un marché de l'électricité libéralisé, ou même partiellement libéralisé, certaines règles harmonisées s'imposent pour le traitement des énergies renouvelables. La nécessité de coordination à cet égard apparaît clairement à la lumière des deux questions ci-dessous qui doivent être abordées :

Tout d'abord, il en résultera une distorsion des échanges pour l'électricité produite par les sources renouvelables. Prenons par exemple pour hypothèse que le pays X a attribué des aides d'État importantes aux producteurs d'électricité renouvelable tandis que le pays Y a instauré un système de cartes vertes. Si les producteurs du pays X étaient autorisés par le pays Y à émettre et à vendre des cartes vertes dans le pays Y, ils pourraient bénéficier d'un double soutien. Les producteurs du pays Y vendant dans le pays X ne bénéficieraient par contre d'aucune aide. En théorie, des mécanismes peuvent être créés pour éviter une telle situation. Il faut cependant éviter de créer des mécanismes trop complexes et bureaucratiques impliquant les régimes d'aides dans tous les États membres, sachant que les coûts en seraient très élevés. Une approche plus simple serait préférable.

Deuxièmement, si les niveaux de soutien divergent largement entre les États membres, il ne peut qu'en résulter des distorsions importantes du commerce et de la concurrence en général. La production d'électricité par des sources renouvelables coûtera, du moins à moyen terme, davantage que celle de l'électricité provenant des sources "traditionnelles" (fossiles/nucléaire). Si les sources renouvelables représentent une part importante de la production d'électricité intérieure totale, cela peut entraîner une augmentation substantielle du coût moyen total de production de l'électricité d'un État membre par rapport à

un pays voisin qui n'a pas de politique de développement des énergies renouvelables ou à un producteur d'électricité indépendant qui utilise des combustibles fossiles. Si les clients, éligibles ou non, d'un État membre ne participent pas tous au soutien financier d'une telle politique, ils choisiront, s'ils en ont la possibilité, de ne pas payer ce "supplément renouvelable" en achetant à l'étranger ou aux producteurs d'électricité indépendants. De ce fait, la clientèle totale du gestionnaire de réseau diminuera, ce qui entraînera une augmentation du coût additionnel des énergies renouvelables par client et un relèvement des prix intérieurs et ce qui incitera les clients éligibles qui sont moins souples sur les prix à s'approvisionner ailleurs. Un cercle vicieux peut ainsi s'installer, contraignant de plus en plus de clients éligibles à quitter le réseau intérieur, non pas pour des raisons d'inefficacité ou de manque de compétitivité de la production d'électricité classique, mais simplement à cause d'une politique de développement des énergies renouvelables très lourde de conséquences.

Certes, la probabilité et/ou l'ampleur de ce phénomène dépendra de plusieurs facteurs, à savoir le coût additionnel des énergies renouvelables, le pourcentage de ces énergies par rapport au total des achats, etc.

Il s'agit donc d'étudier comment garantir l'introduction et le développement des technologies renouvelables dans le cadre du marché unique de l'électricité. La capacité des clients éligibles d'acheter dans l'UE soulève deux problèmes de fond.

Le premier concerne les régimes introduits pour garantir l'achat et le financement des énergies renouvelables et le second, qui découle du premier, concerne la possibilité de s'approvisionner à l'étranger ("importations et exportations") pour les clients contraints à acheter une part de leurs besoins d'électricité en électricité d'origine renouvelable.

III. MÉCANISMES VISANT À GARANTIR L'ACHAT ET LE FINANCEMENT DES SOURCES D'ÉNERGIE RENOUVELABLES

En envisageant ces mécanismes, il est convenu d'examiner en premier lieu les dispositions de la directive, pour se pencher ensuite sur les mesures prises par les États membres, et enfin sur leur compatibilité avec la directive et la législation de l'UE.

1. La directive

La directive ne prévoit qu'un seul mécanisme de traitement favorable de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables à son article 8 paragraphe 3:

"Un État membre peut imposer au gestionnaire du réseau, lorsqu'il appelle les installations de production, de donner la priorité à celles qui utilisent des sources d'énergie renouvelables ou des déchets, ou qui produisent de la chaleur et de l'électricité combinées."

Cette disposition constitue une exception à la règle fondamentale définie à l'article 8, paragraphe 2, selon laquelle "l'appel des installations de production et

l'utilisation des interconnexions sont faits sur la base de critères (qui) ...tiennent compte de l'ordre de préséance économique de l'électricité provenant des installations de production..."

Ce mécanisme est en fait celui qui est appliqué par la plupart des États membres avant la libéralisation: le gestionnaire du réseau de transport achète de l'électricité produite à partir de sources renouvelables (en général à des prix avantageux) et l'achemine à ses clients captifs en répartissant le prix entre eux.

On notera toutefois que la directive se limite à une distribution favorable. Elle ne prévoit aucun régime d'aide directe ou indirecte en faveur des sources d'énergie renouvelables et elle ne permet pas que les États membres autorisent le gestionnaire du réseau à contraindre les clients éligibles à acheter "leur" part d'énergie renouvelable directement ou en imposant des prélèvements ou des cartes vertes.

Par conséquent, le mécanisme instauré par la directive qui ne prévoit explicitement aucune mesure d'accompagnement ne permet pas aux États membres de promouvoir ou de maintenir une véritable politique de développement des sources renouvelables.

Si en conséquence les États membres souhaitent aller au-delà du mécanisme d'appel prioritaire pour soutenir les énergies renouvelables, ils devront recourir à deux autres dispositions de la directive : l'article 3, paragraphe 2 - obligations de service public/environnemental et l'article 24 - régimes transitoires. Après notification de ces régimes, la Commission en examinera la compatibilité avec les dispositions de la directive. Cette question est abordée plus en détail à la section 3.2 ci-dessous.

2. Régimes développés par les États membres

Les États membres réfléchissent donc sur la manière de traiter le problème. Différents types de régimes ont été mis en œuvre dans l'UE ou sont à l'étude dans les États membres. On notera que certains des éléments suivants sont (ou peuvent être) utilisés avec d'autres.

Les régimes, ou éléments de régimes, peuvent se diviser en deux catégories: premièrement les régimes d'aide, destinés à payer le coût de cette politique, et deuxièmement, les mesures d'accompagnement.

2.1 Les régimes d'aide

Il existe de nombreux régimes d'aides parmi lesquels figurent les suivants:

- l'obligation d'achat garanti à un prix garanti - souvent sur la base d'un coût évité, ou d'un calcul du montant de l'aide nécessaire pour produire la quantité d'électricité renouvelable voulue;
- l'exonération fiscale, notamment pour les taxes sur l'énergie et le CO₂ mais aussi pour d'autres taxes;

- les régimes d'aides par kWh produit;
- d'autres aides: aides à la R&D, investissements, etc. Ces aides peuvent être octroyées par un État membre ou par la Communauté.

2.2 Mesures de financement ou d'accompagnement des régimes d'aides

Plusieurs solutions sont appliquées ou à l'étude.

- Le prélèvement "énergies renouvelables", "vert" ou "combustibles non fossiles" qui est imposé à tous les consommateurs d'électricité d'un État membre donné. Tous les consommateurs sont assujettis à ce prélèvement, qu'ils achètent ou non l'électricité dans l'État membre concerné (voir ci-après le chapitre importations/exportations). Ce prélèvement peut être une somme fixe par kWh consommé ou une autre taxe fixe et transparente qui majore le prix du transport.

Le prélèvement est fixé par l'État membre en fonction de l'aide jugée nécessaire pour atteindre le niveau requis de production d'électricité renouvelable.

- Le système des cartes vertes

Dans ce système, l'État membre fixe la quantité d'électricité qu'il veut produire à partir d'énergies renouvelables (ou consommer - voir ci-après le chapitre importations/exportations). Ensuite, il demande à tous les consommateurs d'acheter x% de leurs besoins d'électricité en électricité produite à partir de sources renouvelables. Cependant, compte tenu de l'impossibilité de séparer les électrons produits à partir des sources vertes de ceux produits à partir de sources classiques, on ne peut pas fournir à tous les consommateurs x% d'électricité produite à partir des sources renouvelables. On demande donc aux consommateurs d'acheter des "cartes vertes" qui représentent les x% de leurs besoins totaux. Ces cartes sont délivrées par les producteurs qui utilisent des sources renouvelables, sous le contrôle des autorités compétentes des États membres. Pour les consommateurs intérieurs, les certificats sont achetés par les distributeurs qui les approvisionnent.

Dans la pratique, les producteurs d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables vendent leur électricité au gestionnaire du réseau au prix du marché. Le coût additionnel de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables est couvert par le prix que tous les consommateurs finals, éligibles comme captifs, paient pour les cartes vertes. Il se développe donc un marché secondaire des cartes vertes, dont le prix est fixé en fonction de la différence entre le prix du marché de l'électricité et le coût (moyen) de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables qui s'ajoute au prix du marché.

- Les versements compensatoires à un fond de développement des énergies renouvelables

Les distributeurs sont légalement tenus de distribuer un certain pourcentage d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. S'ils ne respectent pas cette obligation, ils sont tenus de verser une compensation à un fond de développement des énergies renouvelables qui sert à subventionner des

investissements sélectionnés par exemple par voie d'appel d'offres (construction d'installations utilisant des énergies renouvelables).

- Obligation d'achat

Les consommateurs d'un État membre peuvent être tenus d'acheter réellement "leur" part de l'électricité d'origine renouvelable que le gouvernement impose d'acheter au gestionnaire du réseau. Dans ce cas, ils achètent cette électricité à un prix supérieur au marché, qui reflète le coût additionnel de la production d'électricité à partir de sources renouvelables. Ce poste est facturé séparément pour assurer la transparence du coût additionnel.

- Autres mesures à caractère non financier

Le gestionnaire du réseau peut refuser l'accès des clients éligibles au réseau pour des besoins d'ATR/de transit, s'il lui est devenu difficile d'acheminer au consommateur l'électricité d'origine renouvelable que le gouvernement lui a fait acheter.

3 Analyse des différentes approches : compatibilité avec le droit communautaire

Les mécanismes appliqués par les États membres doivent être analysés sous différents aspects : aides d'État, compatibilité avec la directive et avec le traité, en particulier les dispositions environnementales. Des règles fixant un cadre commun pour les régimes d'aides constitueraient un grand pas en avant et clarifieraient la marge de manoeuvre des États membres, tout en réduisant les effets de distorsion. Elles permettraient aux États membres de promouvoir plus efficacement les énergies renouvelables.

3.1 Aides d'État

Les aides d'État ne sont pas abordées dans le présent chapitre traitant de la compatibilité des mesures avec la directive et les articles du traité qui ont servi de fondement à la directive. On peut toutefois rappeler que la Commission a jusqu'à présent adopté une approche favorable vis-à-vis des aides aux énergies renouvelables qu'elle examine conformément au point 2.3 de l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement⁶. Cette approche sera poursuivie tout en tenant compte de la nécessité de mettre en place et de consolider le marché intérieur de l'électricité.

3.2 Compatibilité avec la directive et la législation communautaire

Conformément à son article 8, paragraphe 3, la directive ne concerne que l'appel prioritaire des installations utilisant des énergies renouvelables par le gestionnaire du réseau. En tant que telle, elle ne prévoit aucune des mesures susvisées.

⁶ Voir l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement (JO C 72 du 10.3.1994, p.3)

Il convient donc de faire appel à deux autres dispositions de la directive: l'article 3, paragraphe 2 - obligations de service public visant à protéger l'environnement, et théoriquement l'article 24 (régimes transitoires). C'est sur la base de ces dispositions envisagées à la lumière de la politique communautaire de promotion active des énergies renouvelables que la compatibilité des mesures avec la directive susvisée doit être examinée.

Toutefois, la plupart des régimes devraient être examinés à la lumière des dispositions de l'article 3, paragraphe 2. Les régimes transitoires prévus par l'article 24 sont des régimes d'aide temporaires qui cesseront d'exister prochainement et qui ne semblent donc pas adaptés aux sources d'énergie renouvelables tandis que ceux prévus dans le présent document devraient être prochainement opérationnels. Cependant, ceci doit faire l'objet de révision régulière.

Lorsque l'on analyse la compatibilité des régimes susvisés avec l'article 3, paragraphe 2, de la directive, il faut tenir compte des principes établis par la Cour de Justice des Communautés européennes dans son interprétation des dispositions de l'article 90 du traité CE sur la libre circulation et la concurrence. S'il ne s'agit pas ici d'examiner en profondeur cette jurisprudence, il est clair que les principes de base suivants guideront la Commission dans son analyse des obligations de service environnemental.

Premièrement, la Commission examinera toujours si l'objectif sous-jacent qui est poursuivi par l'État membre est légitime - en d'autres termes, s'il peut permettre une dérogation aux règles normales de concurrence et de libre circulation. Dans ce contexte, on doit noter que la protection de l'environnement a été reconnue par la Commission et par la Cour de Justice comme une exigence essentielle qui pourrait limiter l'application de l'article 30 du Traité et comme un objectif qui pourrait - selon l'article 95(3) - justifier une exception à l'interdiction des accords restrictifs de la concurrence⁷. En règle générale, les régimes répondent donc à cette condition.

Deuxièmement, la Commission examinera si les mesures sont raisonnables et proportionnelles aux objectifs poursuivis par les États membres. Certes, chaque régime devra être apprécié selon ses qualités même si la phase essentielle de l'examen reste évidemment la confrontation de régimes comparables poursuivant tous les mêmes objectifs. Pour déterminer la proportionnalité d'un régime, il est nécessaire d'examiner s'il existe d'autres solutions moins préjudiciables à la concurrence et au commerce entre les États membres mais tout aussi efficaces pour atteindre les objectifs fixés.

Pour le moment, cet aspect de l'analyse n'est pas très important puisque les différents régimes n'en sont qu'au stade de la gestation ou de la conception mais il le deviendra dès que les régimes seront mis en oeuvre.

⁷ Voir le 22ème rapport sur la politique de concurrence, paragraphe 77.

Enfin, dans le contexte des régimes financés par un prélèvement, il faudra étudier avec prudence la question de savoir à quel niveau le prélèvement peut être imposé. Un tel prélèvement peut être imposé au niveau de la production, de la transmission ou, plus généralement, de la consommation. Bien que la Commission n'ait pas pu se prononcer définitivement sur les qualités relatives de ces différentes approches, l'imposition d'un prélèvement au niveau du consommateur présente apparemment un certain nombre d'avantages non négligeables. Ce type de contribution est directement lié à la quantité d'électricité réellement utilisée et il garantit une grande transparence. En revanche, si le prélèvement avait lieu au niveau de la transmission, il présenterait certains inconvénients: tout d'abord, le paiement ne serait pas directement lié à la quantité d'électricité consommée (le rapport entre la distance parcourue par l'électricité et la quantité consommée n'étant pas constant), c'est particulièrement vrai pour l'autoproduction dont l'électricité n'emprunte pas le réseau. Et ensuite, il constituerait une entrave inévitable au commerce communautaire de l'électricité. Cet obstacle serait encore accentué dans le cas du commerce extérieur de l'électricité car il y aurait deux "prélèvements sur le transport". La situation est encore plus complexe dans le cas du transit.

La Commission a elle aussi reconnu ces difficultés dans sa proposition de directive sur la restructuration du cadre communautaire de taxation des produits énergétiques (voir section I), où la taxation de la consommation plutôt que de la production d'électricité est recommandée. Cette proposition pourvoit aussi aux besoins d'un support fiscal pour la production d'électricité à partir de sources renouvelables.

En outre, les différents niveaux ou méthodes d'imposition des prélèvements peuvent aussi entraîner des distorsions commerciales.

On doit aussi noter que les régimes nationaux qui aident l'électricité produite à partir de sources renouvelables peuvent fausser la concurrence. La Commission ne peut donc accepter, pour le moment, un tel régime qu'à titre provisoire et sans que cela préjuge d'un éventuel réexamen de ce régime à l'avenir, suite, par exemple, à des changements sur le marché.

Un dernier point doit être envisagé. On peut déjà préciser à ce stade que les régimes qui introduisent une concurrence entre les producteurs d'énergie renouvelable sont susceptibles d'exiger moins d'aide et d'être tout à fait concurrentiels par rapport à l'électricité produite de façon "traditionnelle". Deux méthodes permettent d'introduire cette concurrence. Tout d'abord, un organisme, régulateur ou autre, pourrait revoir périodiquement le niveau des aides en vue d'exercer une pression à la baisse pour refléter les progrès technologiques. Le niveau de ces aides serait par conséquent ajusté périodiquement et automatiquement sur la base d'une formule prenant en compte la diminution des coûts de la production d'électricité par les sources renouvelables. Ensuite, le système des cartes vertes introduit, par sa nature même, une concurrence pour la production d'électricité par les énergies renouvelables. Le marché secondaire des cartes vertes fixera le niveau des prix des énergies renouvelables. Des producteurs nouveaux, plus efficaces et moins coûteux feront leur entrée sur le marché s'ils peuvent produire à un prix inférieur au "prix du marché" pour les cartes vertes.

Comme on l'a déjà évoqué ci-dessus, les régimes introduisant une concurrence entre les producteurs d'électricité par les sources d'énergie renouvelables sont davantage susceptibles d'optimiser la rentabilité et devraient par conséquent être encouragés. Il est bien entendu encore trop tôt pour déterminer si c'est le système de révision périodique des régimes d'aides ou celui des cartes vertes qui est le plus susceptible de produire la diminution la plus rapide du coût des énergies renouvelables. Cependant, il semble à ce stade que le système des cartes vertes, s'il fonctionne efficacement dans la pratique, est susceptible d'exercer une pression constante et importante à la baisse sur les prix des renouvelables.

En outre, bien qu'il soit également encore trop tôt pour déterminer si l'introduction d'un régime ne prévoyant aucun mécanisme pour encourager l'efficacité et la réduction des prix peut être compatible avec la directive "Électricité", on peut raisonnablement estimer que son introduction serait davantage susceptible d'assurer la compatibilité avec les règles de l'UE en la matière.

IV. IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS

Tous les régimes susvisés soulèvent la question des importations et exportations d'électricité produite à partir des sources renouvelables. Les cartes vertes peuvent, par exemple, être délivrées par des producteurs d'électricité d'origine renouvelable en dehors du territoire concerné. Les entreprises du pays qui sont soumises à un prélèvement ou à une obligation d'achat pourraient être exonérées de ce prélèvement si elles pouvaient prouver que leurs importations proviennent de producteurs qui utilisant une quantité d'énergies renouvelables égale au niveau minimal requis par la législation nationale. Même s'il était nécessaire d'arrêter certaines dispositions administratives pour éviter le non-respect de l'obligation d'achat d'électricité produite à partir de sources renouvelables, on pourrait néanmoins permettre aux clients, s'ils le souhaitent, de satisfaire à cette obligation par des importations.

Toutefois, la décision d'autoriser ou non ces importations pour satisfaire à l'obligation d'achat n'est pas simple. Le coût de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables varie selon la zone géographique concernée - ce qui est particulièrement vrai pour les grandes installations hydroélectriques dont le coût marginal est très faible pendant les mois d'été. Dans ce cas et du moins pour certains pays, un certain pourcentage de l'électricité d'origine renouvelable que les citoyens paieraient par l'intermédiaire de prix plus élevés proviendrait de l'étranger. Les bénéfices directs de la production d'électricité à partir des sources renouvelables (par ex. diminution des émissions de CO₂, de SO₂ et de NO_x) se feraient alors sentir à l'étranger (bien que les bénéfices réels d'une diminution du CO₂ dépassent les limites d'une zone géographique). En tout état de cause, on ne sait pas très bien si la réduction de CO₂ profiterait au pays payeur ou au pays producteur, lorsqu'il s'agit d'atteindre les objectifs de réduction de CO₂.

Par ailleurs, l'interdiction des importations serait contraire aux dispositions fondamentales du traité CE sur la libre circulation des marchandises. De même, il

est très important pour la politique énergétique générale de l'UE de produire l'énergie renouvelable dans des conditions de rentabilité optimale. Il conviendrait également de prendre en compte les diverses possibilités offertes par la politique régionale.

La Commission ne s'est pas encore prononcée à ce sujet.

V. CONCLUSION

Le présent rapport a pour objet de présenter l'analyse préliminaire de la Commission sur les questions touchant au traitement de l'électricité produite à partir de sources renouvelables dans le cadre du marché intérieur de l'électricité. Ce document constitue la première étape concernant l'électricité produite à partir de sources renouvelables franchie dans la foulée du Livre blanc de la Commission. Comme on l'a déjà mentionné plus haut, le Livre blanc fixe un objectif global pour l'Union européenne: accroître d'ici 2010 la part des énergies renouvelables jusqu'à 12% de la consommation énergétique totale. L'article 25 de la directive invite la Commission à faire toute proposition d'harmonisation s'avérant nécessaire. Avant d'élaborer une proposition d'harmonisation du traitement de l'électricité produite à partir des sources renouvelables, il convient d'analyser les divers régimes de façon plus approfondie en termes d'avantages et d'inconvénients.

Il n'en reste pas moins que, comme l'a déjà souligné le Livre blanc sur les énergies renouvelables, on peut déjà affirmer que des règles communes s'imposent dans ce domaine. La coexistence de divers régimes d'aides est susceptible de donner lieu à des distorsions des échanges et de la concurrence. Le rôle des énergies renouvelables dans l'UE s'intensifiera certainement au cours des années à venir, dans le sillage des engagements de Kyoto. Les distorsions potentielles du marché vont se multiplier en conséquence. Si les effets de distorsion sur les échanges et la concurrence des divers régimes d'aides aux énergies renouvelables sont peu nombreux à l'heure actuelle, vu la part limitée de l'électricité produite par les sources renouvelables dans le marché de l'UE, cette incidence négative devrait croître significativement au cours des années à venir. C'est pourquoi il convient de définir certaines règles communes dans ce domaine aussi rapidement que possible. Si, comme on l'a déjà signalé, on ne peut pas encore à l'heure actuelle définir la teneur d'une telle directive, le Livre blanc sur les énergies renouvelables⁸ précise que, outre les points abordés ci-dessus :

“les questions suivantes devront également être abordées :

- *l'attitude des exploitants de systèmes de transports d'énergie vis-à-vis de l'électricité produite à partir de sources renouvelables qui leur est proposée, compte tenu des dispositions de la directive “Électricité” concernant le transport dans le marché intérieur;*

⁸ COM (97) 599 du 26.11.97 “Énergies pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables - Livre blanc pour une stratégie et un plan d'action communautaires”, p. 12.

- *les orientations concernant, d'une part, le prix à payer à un producteur d'électricité à partir de sources renouvelables, qui devrait être au moins équivalent au coût évité de l'électricité distribuée sur un réseau à basse tension, auquel s'ajouterait une prime reflétant les avantages sociaux et écologiques des sources d'énergie renouvelables et, d'autre part, les moyens de financer ce tarif : allègements fiscaux, etc.;*
- *à quelles catégories d'achats d'électricité ces mesures doivent-elles s'appliquer ?*
- *en ce qui concerne l'accès aux réseaux, il convient d'éviter toute discrimination entre l'électricité produite à partir de l'énergie solaire, de la biomasse (moins de 20 MWe), de l'énergie hydraulique (moins de 10MWe) et de l'énergie éolienne.*

Prochaine étape

À l'heure actuelle, la Commission examine de près les différents régimes proposés ou appliqués par les États membres et prévoit une série d'études coûts/avantages et coûts/efficacité pour approfondir son analyse.

Ces études devront apporter des informations claires, pour chaque État membre et pour les pays tiers qui appliquent ces régimes, et permettre :

- d'obtenir une analyse détaillée de la manière dont l'aide est octroyée;
- de connaître les coûts supportés par les consommateurs et les producteurs, et la situation des différents régimes;
- de connaître la réduction des émissions de CO₂ consentie par chaque régime.
- de déterminer l'efficacité des divers régimes dans la promotion des énergies renouvelables.

La Commission aura ainsi une idée de l'efficacité des différentes approches adoptées par les pays et pourra établir des règles pour le traitement futur de l'énergie d'origine renouvelable à la lumière de la directive sur l'électricité.

Les études devront permettre à la Commission d'apporter, dans un rapport final, des réponses aux questions suivantes:

- quels sont les effets néfastes de l'existence simultanée de plusieurs régimes d'aide nationaux sur le marché intérieur ?
- quels sont les coûts des différents régimes introduits pour faciliter le développement de l'électricité d'origine renouvelable ?
- quelle est l'efficacité de ces régimes en termes de coût/avantage de réduction de CO₂.
- quels sont les avantages que le rôle accru des énergies renouvelables apporte à l'UE, notamment en matière d'emploi, pour le maintien du leadership européen

dans les technologies des énergies renouvelables, ainsi que dans le domaine du développement régional ?

- la mise en oeuvre de ces régimes accroît-elle la compétitivité de l'industrie européenne ? En analysant ce point, il conviendra d'évaluer quantitativement et qualitativement l'approche de nos principaux partenaires commerciaux.

La Commission proposera ensuite une directive instituant des règles communes pour le traitement des énergies renouvelables. Cette proposition devrait selon les prévisions être présentée avant fin 98.

La Commission a attaché une grande importance à la coopération avec les États membres pour la transposition de la directive depuis son entrée en vigueur le 19 février 1997, ce qui a permis de révéler que le traitement des énergies renouvelables était une grande priorité pour la plupart des États membres. Il y a un intérêt croissant pour ce domaine, dû en particulier aux récents Livres vert et blanc de la Commission sur les sources d'énergie renouvelables et à l'engagement de l'UE à la Conférence de Kyoto. D'autres problèmes pouvant surgir dans les mois et les années à venir, la Commission a l'intention de présenter un rapport d'harmonisation chaque année. Le prochain sera présenté en février 1999.