

CNC GT ETS2: Note sur l'opt-in et l'opt-out et sur l'utilisation des revenus de la mise aux enchères

Contexte

Dans le cadre de la révision de l'ETS, un nouveau chapitre IVbis établit un système d'échange de quotas d'émission (ETS2), pour les secteurs des bâtiments, du transport routier et des secteurs additionnels (émissions énergétiques de l'industrie ESR).

Ce chapitre IVbis prévoit également la possibilité d'utiliser :

- **L'opt-out**, permettant aux Etats membres d'exempter les fournisseurs de la restitution de quotas jusqu'en 2030 pour une année de référence donnée au cours de laquelle l'entité réglementée est soumise à une taxe nationale sur le carbone pour les activités relevant du ETS2 ;
- **L'opt-in**, permettant d'inclure des secteurs supplémentaires dans le champ d'application du ETS2.

Environ 20%¹ des recettes de l'ETS2 sont réservées au Fonds social pour le climat via *externally assigned revenue*.²

Allocation maximale pour le SCF/an (milliards)	ETS2 entre en vigueur en 2027	ETS2 entre en vigueur en 2028
2026	4	4
2027	10,9	
2028	10,5	11,4
2029	10,3	10,3
2030	10,1	10,1
2031	9,8	9,8
2032	9,4	9

Les 80% restants sont partagés entre les Etats membres, la Belgique se voyant attribuer 3,85% des recettes des enchères européennes. La note explique les exigences relatives à **l'utilisation du produit de la vente aux enchères de l'ETS2** (c'est-à-dire les 80% alloués directement aux Etats membres,) telles qu'elles figurent également dans la directive ETS. La distribution de ces revenus d'enchères ETS2 pourrait :

- 1) Faire partie du processus de *burden sharing* existant pour l'ETS1 ;
- 2) Faire partie d'un autre processus de *burden sharing*, avec une clé de répartition différente qui peut être inscrite dans l'accord de coopération sur la répartition des charges pour la période 2021-2030 ou dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et des régions.³

¹ La part exacte réservée au Fonds social pour le climat dépendra du prix des quotas ETS2.

² Une recette spécifique, qui est perçue pour financer une dépense spécifique.

³ [Loi spéciale du 16 janvier 1989](#)

La CNC a pris acte de cette note le 9/6/23

Afin d'utiliser les fonds redistribués par le biais du Fonds social pour le climat, les Etats membres doivent préparer un plan social pour le climat. Ce processus est décrit dans le règlement du Fonds social pour le climat et est traité par le groupe de travail CNC SCF.

Opt-out: système nationale de taxe carbone au lieu du système ETS2 (jusqu'en 2030)

L'article 30 sexies de la directive ETS permet aux Etats membres disposant d'un système national de taxe sur le carbone, de laisser leur système en place jusqu'au 31 décembre 2030 et de mettre en œuvre le ETS2, tout en accordant une exemption de restitution de quotas aux entités réglementées pour une année de référence spécifique. Cette possibilité est toutefois assortie de certaines conditions.

- L'Etat concerné doit informer la Commission de son intention de recourir à cette dérogation au plus tard le 31 décembre 2023 ;
- La législation introduisant le système nationale de taxe carbone doit être en place au plus tard le 31 décembre 2023 ;
- Le prix du carbone payé par les entités réglementées au titre de la taxe nationale sur le carbone doit être supérieur au prix moyen de compensation des enchères pour la période concernée dans l'ETS2 ;
- L'entité réglementée doit toujours se conformer aux obligations de *monitoring, reporting and verification* (MRV) et à l'obligation de permis d'émission de gaz à effet de serre. Seule l'obligation de restituer des quotas de s'applique pas ;
- Pour chaque année pour laquelle il demande l'exemption, l'Etat membre doit informer la Commission européenne avant le mois de mai de l'année x+1 et fournir des garanties suffisantes sur le points ci-dessus. La Commission européenne peut s'y opposer et empêcher l'Etat membre d'utiliser l'exception.

Les conséquences de l'opt-out sont les suivantes :

- L'État membre suspend la mise aux enchères des quotas correspondants dans l'attente de l'accord de la Commission européenne sur l'exception ;
- Si la Commission européenne accepte la dérogation de l'État membre, les quotas correspondants sont annulés ;
- En cas de non-participation, un État membre doit s'engager à utiliser aux fins énumérées dans la directive ETS un montant de recettes équivalent à celui qui aurait été disponible à ces fins si l'exception ne s'appliquait pas (voir les objectifs sous "utilisation des recettes de la mise aux enchères"). Seules les recettes qui résulteraient de la différence de prix positive entre le prix du carbone au niveau de l'État membre et le prix moyen au niveau de l'UE peuvent être utilisées à d'autres fins en vertu du droit européen.
- La dérogation n'a aucune incidence sur les recettes qui alimentent le Fonds social pour le climat en tant que *externally assigned revenue* (comme le prévoit actuellement la directive sur le système d'échange de quotas d'émission) ou en tant que ressources propres (comme le prévoit la proposition de la Commission, encore à l'étude, concernant le financement du Fonds social pour le climat et le remboursement de Next Generation EU) ;

La CNC a pris acte de cette note le 9/6/23

Opt-in: ajouter des secteurs supplémentaires sous ETS2

L'article 30 undecies de la directive ETS permet aux États membres d'étendre le champ d'application à des secteurs supplémentaires, non couverts par le champ d'application au niveau européen, à partir de 2027 (lorsque l'obligation de restitution s'applique dans le cadre de l'ETS2). Le champ d'application de la directive ETS comprend les bâtiments, le transport routier et les émissions énergétiques de l'industrie ESR. Une extension possible pourrait par exemple concerner d'autres modes de transport (dans la mesure où ils ne sont pas couverts par l'ETS1) ou les émissions énergétiques du secteur agricole.⁴

Les procédures suivantes s'appliquent à l'utilisation de l'opt-in :

- L'État membre peut soumettre une demande à tout moment, qui doit être approuvée par la Commission européenne. La Commission européenne vérifie que les règles du marché intérieur sont respectées ;
- L'État membre peut mettre aux enchères des quotas supplémentaires en fonction des secteurs qui sont ajoutés au champ d'application de l'ETS2 ;
- L'État membre peut prendre des mesures pour les secteurs ajoutés afin de lutter contre les fuites de carbone ;
- L'État membre peut disposer des revenus résultant de la mise aux enchères des quotas ETS2 supplémentaires. L'utilisation de ces recettes par l'État membre n'est soumise à aucune restriction. En d'autres termes, ces recettes ne sont pas prises en compte pour déterminer la contribution de l'État membre au financement du Fonds social pour le climat ou des ressources propres européennes.

Compte tenu de la difficulté de distinguer les flux de combustibles selon le champ d'application actuel de l'ETS2, il pourrait être utile d'appliquer l'opt-in à tous les secteurs utilisant des combustibles, ou du moins au plus grand nombre possible d'entre eux.

Utilisation des recettes de la mise aux enchères

L'article 30 quinquies, paragraphe 6, impose aux États membres d'utiliser les recettes de la mise aux enchères de l'ETS2 à des fins climatiques et énergétiques. Les dépenses possibles sont les mêmes que pour les recettes de l'ETS1, décrites à l'article 10, paragraphe 3 (qui a été révisé dans le cadre de la révision de Fit for 55), la priorité devant être donnée aux *activities than can contribute to addressing social aspects of the emissions trading under this Chapter*, ou à certains objectifs supplémentaires inclus dans le chapitre sur l'ETS2 :

- Les mesures qui contribuent à la décarbonisation du chauffage et de la climatisation des bâtiments ou à la réduction des besoins énergétiques des bâtiments, et les mesures visant à apporter un soutien financier aux ménages à faibles revenus dans les bâtiments dont la performance énergétique est la plus mauvaise ;
- Les mesures visant à accélérer l'introduction de véhicules à zéro émission, les investissements dans les infrastructures de recharge, les transports publics et la multimodalité, ou à fournir un

⁴ Sans l'opt-in, les modes de transport tels que les jets privés et certains navires (d'une jauge brute inférieure à 5000) ne seront inclus ni dans l'ETS2 ni dans l'ETS1. Pour les navires d'une jauge brute comprise entre 400 et 5000, une extension possible est toutefois prévue dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission.

La CNC a pris acte de cette note le 9/6/23

soutien financier pour traiter les aspects sociaux liés aux usagers des transports à faibles et moyens revenus ;

- Le financement des mesures du plan social pour le climat : pour rappel, les États membres doivent, en plus du financement qu'ils reçoivent du Fonds social pour le climat, prévoir un cofinancement de 25 % ;
- Compenser les consommateurs finaux qui ont été indûment soumis au prix du carbone de l'ETS2 (c'est-à-dire une compensation ex-post des consommateurs de l'ETS1, par exemple, qui ont également payé indûment une surtaxe sur les carburants) ;

Les États membres doivent rendre compte de l'utilisation des recettes conformément aux exigences du règlement sur la gouvernance.

Les règles complètes qui traitent de l'utilisation des recettes des enchères du système ETS2 se trouvent à l'article 30 quinquies, paragraphe 6, avec une référence à l'article 10, paragraphe 3. Ces deux courts articles sont repris ci-dessous à l'annexe A, avec les nouvelles révisions adoptées en bleu.

Annexe A : articles complets sur l'utilisation des revenus des enchères de l'ETS2

Article 30d(6) of Directive 2003/87/EC :

6. Member States shall determine the use of revenues generated from the auctioning of allowances referred to in paragraph 5 [*ETS 2 revenues*] of this Article, except for the revenues constituting external assigned revenue in accordance with paragraph 4 [*Revenues reserved to finance the common EU Social Climate Fund*] of this Article or the revenues established as own resources in accordance with Article 311, third paragraph, TFEU and entered in the Union budget. Member States shall use their revenues or the equivalent in financial value of those revenues for one or more of the purposes referred to in Article 10(3) of this Directive, giving priority to activities that can contribute to addressing social aspects of the emissions trading under this Chapter, or for one or more of the following:

- (a) measures intended to contribute to the decarbonisation of heating and cooling of buildings or to the reduction of the energy needs of buildings, including the integration of renewable energies and related measures in accordance with Article 7(11), and Articles 12 and 20 of Directive 2012/27/EU, as well as measures to provide financial support for low-income households in worst-performing buildings;
- (b) measures intended to accelerate the uptake of zero-emission vehicles or to provide financial support for the deployment of fully interoperable refuelling and recharging infrastructure for zero-emission vehicles, or measures to encourage a shift to public transport and improve multimodality, or to provide financial support in order to address social aspects concerning low- and middle-income transport users;
- (c) to finance their Social Climate Plan in accordance with Article 15 of Regulation (EU) 2023/955⁵;
- (d) to provide financial compensation to the final consumers of fuels in cases where it has not been possible to avoid double counting of emissions or where allowances have been surrendered for emissions not covered by this Chapter as referred to in Article 30f(5).

Member States shall be deemed to have fulfilled the provisions of this paragraph if they have in place and implement fiscal or financial support policies or regulatory policies which leverage financial support, established for the purposes set out in the first subparagraph, and which have a value equivalent to the revenues referred to in that subparagraph generated from the auctioning of allowances referred to in this Chapter.

Member States shall inform the Commission as to the use of revenues and the actions taken pursuant to this paragraph by including this information in their reports submitted under Regulation (EU) 2018/1999.

Article 10(3) of Directive 2003/87/EC :

3. Member States shall determine the use of revenues generated from the auctioning of allowances referred to in paragraph 2 of this Article, except for the revenues established as own resources in accordance with Article 311, third paragraph, TFEU and entered in the Union budget. Member States shall use those revenues, with the exception of the revenues used for the compensation of indirect carbon costs referred to in Article 10a(6), or the equivalent in financial value of those revenues, for one or more of the following:';

⁵ Social Climate Fund Regulation. Article 15 of Regulation (EU) 2023/955 says: "Member States shall contribute at least to 25 % of the estimated total costs of their Plans."

- (a) to reduce greenhouse gas emissions, including by contributing to the Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund and to the Adaptation Fund as made operational by the Poznan Conference on Climate Change (COP 14 and COP/MOP 4), to adapt to the impacts of climate change and to fund research and development as well as demonstration projects for reducing emissions and for adaptation to climate change, including participation in initiatives within the framework of the European Strategic Energy Technology Plan and the European Technology Platforms;
- (b) to develop renewable energies and grids for electricity transmission to meet the commitment of the Union to renewable energies and the Union targets on interconnectivity, as well as to develop other technologies that contribute to the transition to a safe and sustainable low-carbon economy, and to help to meet the commitment of the Union to increase energy efficiency, at the levels agreed in relevant legislative acts, including the production of electricity from renewables self-consumers and renewable energy communities;
- (c) measures to avoid deforestation and support the protection and restoration of peatland, forests and other land-based ecosystems or marine-based ecosystems, including measures that contribute to the protection, restoration and better management thereof, in particular as regards marine-protected areas, and increase biodiversity-friendly afforestation and reforestation, including in developing countries that have ratified the Paris Agreement, and measures to transfer technologies and to facilitate adaptation to the adverse effects of climate change in those countries;
- (d) forestry and soil sequestration in the Union;
- (e) the environmentally safe capture and geological storage of CO₂, in particular from solid fossil fuel power stations and a range of industrial sectors and subsectors, including in third countries, and innovative technological carbon removal methods, such as direct air capture and storage;
- (f) to invest in and accelerate the shift to forms of transport which contribute significantly to the decarbonisation of the sector, including the development of climate-friendly passenger and freight rail transport and bus services and technologies, measures to decarbonise the maritime sector, including the improvement of the energy efficiency of ships, ports, innovative technologies and infrastructure, and sustainable alternative fuels, such as hydrogen and ammonia that are produced from renewables, and zero-emission propulsion technologies, and to finance measures to support the decarbonisation of airports in accordance with a Regulation of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council, and a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport;’;
- (g) to finance research and development in energy efficiency and clean technologies in the sectors covered by this Directive;
- (h) measures intended to improve energy efficiency, district heating systems and insulation, to support efficient and renewable heating and cooling systems, or to support the deep and staged deep renovation of buildings in accordance with Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council⁶, starting with the renovation of the worst-performing buildings;

⁶ Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings (OJ L 153, 18.6.2010, p. 13).

- (ha) to provide financial support to address social aspects in lower- and middle-income households, including by reducing distortive taxes, and targeted reductions of duties and charges for renewable electricity;
- (hb) to finance national climate dividend schemes with a proven positive environmental impact as documented in the annual report referred to in Article 19(2) of Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council⁷.
- (i) to cover administrative expenses of the management of the EU ETS
- (j) to finance climate actions in vulnerable third countries, including the adaptation to the impacts of climate change;
- (k) to promote skill formation and reallocation of labour in order to contribute to a just transition to a climate-neutral economy, in particular in regions most affected by the transition of jobs, in close coordination with the social partners, and to invest in upskilling and reskilling of workers potentially affected by the transition, including workers in maritime transport;
- (l) to address any residual risk of carbon leakage in the sectors covered by Annex I to Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council⁸, supporting the transition and promoting their decarbonisation in accordance with State aid rules.

When determining the use of revenues generated from the auctioning of the allowances, Member States shall take into account the need to continue scaling up international climate finance in vulnerable third countries referred to in the first subparagraph, point (j).

Member States shall be deemed to have fulfilled the provisions of this paragraph if they have in place and implement fiscal or financial support policies, including in particular in developing countries, or domestic regulatory policies, which leverage financial support, established for the purposes set out in the first subparagraph and which have a value equivalent to the revenues referred to in the first subparagraph.

Member States shall inform the Commission as to the use of revenues and the actions taken pursuant to this paragraph in their reports submitted under Article 19(2) of Regulation (EU) 2018/1999, specifying, where relevant and as appropriate, which revenues are used and the actions that are taken to implement their integrated national energy and climate plans submitted in accordance with that Regulation, and their territorial just transition plans prepared in accordance with Article 11 of Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council⁹.

The reporting shall be sufficiently detailed to enable the Commission to assess the Member States' compliance with the first subparagraph.

⁷ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (OJ L 328, 21.12.2018, p. 1).';

⁸ CBAM Regulation

⁹ Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund (OJ L 231, 30.6.2021, p. 1).';

La CNC a pris acte de cette note le 9/6/23