Avis sur la proposition de directive du Conseil visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (présentée dans le cadre du programme SAVE) (1)

(93/C 19/33)

Le 16 juillet 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 130 S du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 30 octobre 1992 (Rapporteur: M. Flum).

Le Comité économique et social, au cours de sa 301e session plénière, séance du 25 novembre 1992, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observation préliminaire

1.1. Le 26 juin 1992, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (programme SAVE) (1). L'utilisation non rationnelle des ressources naturelles d'énergie, notamment dans les pays industrialisés (à l'« entrée » du processus économique), ainsi que la dégradation de l'environnement qui en découle directement ou indirectement (à la « sortie » du processus économique) rendent nécessaire l'élaboration d'un programme visant à améliorer l'efficacité énergétique. Il convient dès lors de réserver un accueil de principe favorable à la proposition de directive de la Commission, qui représente une avancée dans la bonne direction.

2. Le contenu de la directive

2.1. Étant donné que les prix sur les marchés mondiaux de l'énergie sont des prix influencés par un grand nombre de facteurs et ne constituent pas le reflet d'une pénurie potentielle des ressources énergétiques, les mécanismes du marché sont inopérants dans la mesure où, l'effet régulateur du prix ne jouant pas, ils ne peuvent inciter à court ou à moyen terme à une utilisation plus modérée des ressources énergétiques. Il convient dès lors de prendre un ensemble cohérent de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO_2. On apporte ce faisant une contribution importante à l'assainissement de l'environnement.

2.2. C'est ici qu'intervient la proposition de directive de la Commission, présentée dans le cadre du programme SAVE. Ce programme, qui a démarré en 1991, s'étendra sur 5 ans et aidera les États membres de la Communauté à renforcer et à coordonner leurs programmes nationaux visant à promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Le programme SAVE (2) est intégré à d'autres mesures communautaires en vue d'une utilisation rationnelle de l'énergie.

3. Les points essentiels de la directive

3.1. Afin que l'objectif de stabilisation des émissions de CO_2 que la Communauté s'est fixé puisse être respecté, conformément aux dispositions de l'article 130 R du Traité, l'accent a été mis, lors de la conception d'une politique d'amélioration de l'efficacité énergétique, sur un ensemble cohérent de sept mesures:

— la certification énergétique des bâtiments;

— la facturation des frais de chauffage, de climatisation et d'eau chaude sanitaire sur la base de la consommation réelle;

— la promotion du financement par des tiers des investissements d'efficacité énergétique dans le secteur public;

— l'isolation thermique des bâtiments neufs;

— l'inspection périodique des chaudières;

— l'inspection périodique des véhicules;

— les diagnostics énergétiques dans les entreprises.

3.2. Les centrales électriques, qui relèvent de projets communautaires de recherche et de démonstration distincts, sont exclues de ce programme.

4. Observations sur l'exposé des motifs de la proposition de directive

4.1. Concernant l'introduction de l'exposé des motifs, il convient d'ajouter que les émissions de CO_2 liées à la consommation d'énergie ont chuté en République fédérale d'Allemagne d'environ 9% entre 1987, année de base pour les réflexions en la matière au niveau politique national, et 1991, bien que les émissions de CO_2 provenant de l'utilisation de produits pétroliers et de gaz aient enregistré pendant la même période une légère augmentation. Le remplacement — évoqué dans la proposition de directive — d'une source d'énergie fossile par d'autres du même groupe ne tient pas compte des difficultés liées à la sécurité d'approvisionnement

(1) JO n° C 179 du 16. 7. 1992, p. 8.
(2) JO n° L 307 du 8. 11. 1991.

et à la durabilité des différentes sources d'énergie fossiles, ni de la possibilité d'un déplacement du problème de dioxyde de carbone à un problème de méthane. Les prochaines années connaîtront de toute manière, ne serait-ce que grâce aux mesures d'ajustement, une diminution non négligeable des émissions de CO_2 dues à l'utilisation de charbon [Premier rapport de la Commission d'enquête « Schutz der Erdatmosphäre » (Protection de l'atmosphère terrestre), Bundestag, document 12-2400 du 31 mars 1992].

4.2. Il convient d'apporter quelques éclaircissements sur la déclaration de la Commission, selon laquelle, d'après les estimations qui ont été faites, l'application intégrale du programme SAVE dans les délais prévus permettra de réduire de 3 % l'augmentation des émissions de CO_2, ce qui devrait ramener l'augmentation prévue de 12 % à 9 %.

4.3. Il est également intéressant de réfléchir à ce que représente une économie de 3 % à l'échelle mondiale. En 1986, d'après le rapport final de la commission d'enquête sur les « Mesures préventives pour la protection de l'atmosphère terrestre », les émissions de CO_2 dans la Communauté, y compris l'ex-RDA, s'élevaient à 3,187 milliards de tonnes. Ce montant représente 15,9 % des émissions de CO_2 provenant de la consommation d'énergie dans le monde, qui s'élèvent à 20,055 milliards de tonnes. Une économie de 3 % à l'échelle communautaire (soit 95,61 millions de tonnes) semble considérable. Mais au niveau mondial, cette économie ne porte plus que sur 0,48 % des émissions.

4.4. L'IPCC (Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat) est parvenu à la conclusion qu'une stabilisation de la concentration en gaz responsables de l'effet de serre au niveau de 1990 nécessite une réduction des émissions dans le monde d'au moins 60 % pour le gaz carbonique, de 75 à 100 % pour les CFC entièrement halogénés, de 15 à 20 % pour le méthane et de 70 à 80 % pour le dioxyde d'azote; au vu de ces données, le chiffre de 0,48 % apparaît comme insuffisant. Probablement ce pourcentage est-il en complète disproportion avec les coûts pour l'économie et l'emploi, dont la proposition de directive ne souffle mot. Celle-ci s'intégrant dans un projet global de réduction des émissions de CO_2, il faut également prendre en considération dans ce contexte chaque valeur prise séparément.

4.5. C'est à juste titre que, dans le contexte de la transposition, on évoque le principe de la subsidiarité dans les relations CE-États membres. Il faut cependant veiller à ce que ce principe soit intégralement respecté dans le cadre de la mise en œuvre d'une action communautaire.

5. Remarques générales

5.1. Sur le fond, la proposition visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique doit être accueillie et jugée favorablement. Elle apporte une contribution spécifique très utile à la politique communautaire en matière d'énergie et d'environnement, et surtout elle représente un nouveau point de départ pour une stratégie communautaire d'encouragement aux économies d'énergie. Elle est intégrée à des mesures globales relevant de la politique énergétique communautaire, dont les objectifs sont: les économies d'énergie; la protection de l'environnement; la préservation de l'univers.

5.2. La présentation de la problématique et de différents points de la directive mérite d'être encore complétée sur certains points particuliers. Par ses diverses suggestions et propositions, le Comité souhaite contribuer à une meilleure mise en œuvre de cette directive.

5.3. La proposition de directive se fonde sur un ensemble de sept points essentiels que les États membres doivent prendre en compte dans l'élaboration de leur politique d'économie d'énergie et pour la mise en œuvre desquels ils sont souverainement responsables. Il faut saluer le fait que, si le contenu des mesures est fixé, les modalités de leur exécution par les États membres ne le sont pas.

5.4. En liaison avec les mesures proposées, beaucoup de progrès importants ont déjà été accomplis aussi bien au niveau communautaire que dans les États membres. Dans plusieurs d'entre eux en effet, des mesures strictes visant à optimiser la consommation d'énergie et à réduire les émissions polluantes sont déjà appliquées dans des domaines tels que l'isolation thermique, l'inspection des chaudières ou encore l'inspection périodique des voitures.

5.5. L'un des critères importants à prendre en compte lors de l'application des mesures est l'état d'avancement de la technique. Il importe de garantir qu'il ne s'agira pas de maintenir celle-ci à son stade actuel, mais bien de la faire progresser, et de veiller à la compatibilité des dispositifs et des méthodes de test.

5.6. Le Comité aurait souhaité que cette directive prît également en compte les expériences et les conclusions des projets de recherche et de démonstration dans le domaine des centrales électriques et leur incidence sur la diminution de la pollution de l'environnement.

5.7. Dans un souci d'efficacité, il est très important qu'un échange d'informations ait lieu entre les États membres, comme le prévoit déjà le programme SAVE.

5.8. L'approvisionnement énergétique ne peut se passer des ressources locales. La tentative de créer un marché intérieur de l'énergie ne réduit pas pour autant la dépendance vis-à-vis des importations de pays tiers. Les nouvelles technologies permettent par exemple une utilisation du charbon qui ne dégrade pas l'environnement. Ainsi, 90 % des centrales allemandes fonctionnant au lignite et à la houille sont-elles conformes à l'état actuel de la technique. Les 10 % restants seront définitivement mis hors service d'ici à la fin de 1993.

5.9. Il convient de s'assurer que l'ensemble de mesures prévu ne portera pas atteinte à la compétitivité de

certaines entreprises. Il faut dès lors veiller à ce que les différents points du programme soient mis en œuvre à un niveau équivalent dans tous les États membres.

5.10. Les États membres ont un double devoir d'information vis-à-vis de la Commission:

— ils doivent communiquer à la Commission le texte exact des dispositions législatives et réglementaires qui résultent de la transposition des directives dans le droit national;

— ils doivent faire rapport à la Commission tous les deux ans sur les résultats de la mise en œuvre des dispositions de la directive.

6. Remarques particulières article par article

6.1. *Article 2 (certification énergétique des bâtiments)*

6.1.1. Le Comité accueille favorablement le principe de la certification énergétique proposé par la Commission.

6.1.2. Les adaptations prévues doivent être précisées, de manière à éviter toute interprétation abusive.

6.1.3. L'introduction progressive de la certification énergétique prévue dans le domaine immobilier public à raison d'au moins 5 % du parc existant par an n'est pas acceptable. C'est précisément le secteur public qui devrait donner ici l'exemple. Dès lors, il n'est pas non plus justifié vis-à-vis des habitations privées et des bâtiments commerciaux, d'accorder un traitement spécial au secteur immobilier public.

6.2. *Article 3*

6.2.1. Lorsque le propriétaire n'est pas l'occupant, il faut s'attendre en général à ce que les investissements destinés aux économies d'énergie rencontrent certains obstacles.

6.2.2. C'est pourquoi il faut créer des conditions-cadres propres à éliminer ces obstacles, telles que par exemple des amortissements spéciaux pour le propriétaire ou une aide pour les locataires économiquement faibles, qui ne sont pas en mesure de supporter la répercussion des coûts d'investissement sur leur loyer.

6.2.3. Lorsque l'on détermine les dépenses d'énergie, il importe également de tenir compte de la situation particulière de chaque logement.

6.2.4. Le Comité présume que les États membres prennent en considération les situations particulières pouvant exister dans certains bâtiments ainsi que les éventuelles exceptions prévues.

6.3. *Article 4*

6.3.1. Le financement par un tiers, prévu ici, est un progrès important dans la mise en œuvre de cette directive. L'utilisation de fonds provenant d'un tel financement doit être dûment justifiée. Il importe également de garantir que l'attribution du marché à un entrepreneur général — qui est d'usage dans le cas d'un financement par des tiers — ne sera autorisée que si les dépenses ne sont pas plus élevées qu'en cas d'attribution par lots et que si les petites et moyennes entreprises ne sont pas défavorisées. Le Comité renvoie également à cet égard à la directive relative aux procédures de passation des marchés publics [1].

6.4. *Article 5*

6.4.1. Les États membres devraient échanger leurs expériences afin que les mesures qu'ils sont invités à prendre pour l'isolation thermique des bâtiments neufs soient conçues de manière aussi efficace que possible. Il conviendrait de voir dans quelle mesure la Commission pourrait assister les États membres par des indications techniques appropriées et grâce à une recherche ciblée. Les expériences déjà acquises actuellement par les États membres devraient aussi être prises en compte.

6.4.2. Les résultats devraient également être mis à profil pour réduire la consommation de chaleur dans l'ensemble du parc immobilier. Le Comité estime qu'il faut veiller à ce que, dans le cadre des mesures d'isolation thermique, ne soient utilisés que des matériaux ne présentant aucun risque pour la santé.

6.5. *Articles 6 et 7*

6.5.1. L'inspection périodique des installations de chauffage ainsi que des véhicules du point de vue de l'optimisation de la consommation d'énergie et de la réduction des émissions polluantes doit viser un niveau élevé, analogue à celui qui est atteint déjà actuellement dans plusieurs États membres en application de lois spécifiques aussi bien que de normes CE.

6.5.2. Ces inspections doivent être pratiquées à un niveau technique élevé, et avec des dispositifs et des méthodes de test comparables, et en respectant les dispositions qui s'y rapportent en matière de limitation des émissions.

6.5.3. La Commission est invitée à réfléchir aux moyens à mettre en œuvre, dans le cas où les États membres ne prennent pas des mesures suffisantes pour la transposition de cette directive. Cette observation vaut de manière générale pour l'ensemble de la directive.

6.6. *Article 8*

6.6.1. Le Comité salue et soutient expressément les efforts de la Commission pour étendre également les mesures d'économie d'énergie aux établissements industriels par le biais de la réalisation de diagnostics énergétiques. Afin que ces diagnostics aient une même signification et soient comparables, ils devraient être établis selon un cadre utilisable par tous les États membres. Il convient de rappeler que les diagnostics énergétiques sont également prévus dans le règlement en préparation relatif à un système d'Eco-Audit [2].

---

[1] JO n° L 297 du 29. 10. 1990.
[2] JO n° C 76 du 27. 3. 1992.

6.7. *Articles 9 et 10*

6.7.1. Le Comité constate avec satisfaction que les conclusions du rapport bisannuel sur la mise en œuvre des dispositions de la directive ne seront tirées qu'après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

6.7.2. Cette procédure garantit que la directive pourra être adaptée en temps opportun si des nécessités en matière d'environnement l'imposent.

6.7.3. Le Comité salue expressément la proposition de la Commission de procéder aux modifications de la directive à la majorité qualifiée.

6.8. *Articles 11 et 12*

6.8.1. La directive devrait être adoptée dans les plus brefs délais. Il en résulterait un nouveau progrès important dans le domaine de l'amélioration de l'environnement.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN