



N° 2638

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾
sur les marchés de quotas de gaz à effet de serre

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ

PAR M. FRANÇOIS-MICHEL GONNOT,

Député.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre est composée de :
M. Philippe Martin, *président*, M. François-Michel Gonnot, *rapporteur*, M. Michel Havard,
M. Jean-Marie Sermier, Mme Claude Darciaux,, M. Stéphane Demilly, M. André Chassaigne.

SOMMAIRE

	Pages
DIX PROPOSITIONS POUR MIEUX FAIRE	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE SYSTÈME QUI NOUS DIVISE LE MOINS	9
I.— POURQUOI UN SYSTÈME DE QUOTAS ?	11
A.— L'INTROUVABLE TAXE SUR LES ÉMISSIONS DE CARBONE	13
B.— L'INFLUENCE DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES	15
C.— LA DÉCISION EUROPÉENNE : DE SUIVEUR À CHEF DE FILE	17
II.— LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME EUROPÉEN	19
A.— L'ÉMERGENCE D'UN SIGNAL PRIX PAR L'ÉCHANGE DE QUOTAS SOUS PLAFOND	20
B.— LES TROIS PHASES D'ALLOCATION.....	23
1. La phase I (2005-2007) : un cadre expérimental	25
2. La phase II (2008-2012) : un cadre réellement contraignant.....	26
3. La phase III (à partir de 2013) : vers un cadre durable	29
C.— UN OBJECTIF RÉALISTE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS POUR 2020	32
III.— LES FAIBLESSES DU SYSTÈME EUROPÉEN	36
A.— UNE VOLATILITÉ DES COURS ASSUMÉE	38
B.— UN MARCHÉ INSUFFISAMMENT RÉGULÉ.....	41
C.— UNE COUVERTURE PARTIELLE DES ÉMISSIONS.....	47
SECONDE PARTIE : PARFAIRE LE SYSTÈME	51
I.— ÉTENDRE LA COUVERTURE DU SYSTÈME	53
A.— INCLURE DE NOUVEAUX SECTEURS.....	53
B.— APPRÉHENDER LES ÉMISSIONS DU SECTEUR DIFFUS	55
C.— VALORISER LES PUIXS DE CARBONE ET LES MÉCANISMES DE PROJET	58

II.— PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ DES INDUSTRIES EUROPÉENNES	63
A.— LE RISQUE DE FUITES DE CARBONE	65
B.— LA NÉCESSITÉ D'UN AJUSTEMENT AUX FRONTIÈRES	68
C.— LA COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL	70
III.— CONSTRUIRE UNE EUROPE DÉCARBONÉE ?	75
A.— LA DÉFINITION CRUCIALE D'UNE PLATEFORME D'ENCHÈRES.....	76
B.— UNE EXPÉRIENCE À VALORISER À L'ÉCHELLE MONDIALE	79
C.— EXEMPLARITÉ VOLONTARISTE OU RÉALISME PRAGMATIQUE ?	83
EXAMEN PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE LE MARDI 15 JUIN 2010.....	85
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	97
ANNEXES.....	99
– Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil	
– Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto	
– Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020	

DIX PROPOSITIONS POUR MIEUX FAIRE

1. Promulguer avant la fin de l'année 2010 le cadre réglementaire de la phase III

Parce que les industriels assujettis au système demandent une visibilité sur le dispositif pour définir une stratégie carbone pertinente.

2. Définir juridiquement et au niveau européen le quota d'émission

Parce qu'il est déstabilisant pour les échanges que le quota change de nature juridique à l'intérieur des frontières de l'Union européenne.

3. Instituer une régulation spécifique

Parce que pour un meilleur fonctionnement du marché, et comme la définition du quota reste à donner, une régulation ad hoc est nécessaire.

4. Constituer pour la phase III une plate-forme d'enchères unique

Parce que la simplicité du dispositif plaide pour un rassemblement sur le site de la place de marché la plus performante.

5. Fixer un prix plancher pour l'adjudication des quotas

Parce qu'un prix plancher sur le marché primaire stabilisera le signal-prix.

6. Définir à l'échelon européen une taxe sur les émissions du secteur diffus

Parce que le secteur diffus représente 60 % des émissions européennes et qu'il est nécessaire de compléter le marché de quotas.

7. Limiter l'assujettissement du secteur de l'aviation aux vols moyen-courriers

Parce que les aéroports européens seraient handicapés dans la compétition internationale et l'Europe y perdrait de son attractivité.

8. Instaurer un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières

Parce que les entreprises européennes doivent faire face à leurs concurrents à armes égales, et pour entraîner les pays non engagés dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

9. Établir une coopération avec les pays asiatiques

Parce que l'expérience du modèle européen peut faciliter l'émergence des marchés de quotas à l'étranger.

10. Une fois les recommandations précédentes appliquées, accroître l'objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Parce que le développement durable, économique et environnemental, l'exige.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le premier Sommet de la Terre, tenu à Stockholm en juin 1972, a fait émerger les préoccupations environnementales sur la scène internationale. Vingt années plus tard, le Sommet de Rio confirmait la prise de conscience du caractère limité des ressources naturelles et des dangers des activités humaines pour les équilibres physiques et biologiques de la planète. Néanmoins, l'écologie s'est encore longtemps trouvée rejetée dans les dernières places de l'agenda politique, reléguée par des intérêts plus immédiats mais moins fondamentaux. Ainsi que l'affirmait en 2002 devant l'assemblée plénière du III^e Sommet de la Terre le Président Jacques Chirac : « **Notre maison brûle et nous regardons ailleurs** ».

Ce n'était pas tout à fait exact ; du moins, c'était en passe de ne plus l'être. Les traités internationaux s'inquiétaient de préservation du milieu naturel dès les précédentes décennies. On citera pour mémoire la convention de Washington de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la convention de Barcelone de 1976 contre la pollution en Méditerranée, ou encore la convention de Berne de 1979 sur la protection de la vie sauvage.

Les années 1980 marquèrent une étape, dans la mesure où la volonté de protéger la nature se doubla de la **Crainte de détruire la planète et, avec elle, l'humanité**. La convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone et ses protocoles traduisent en droit le constat scientifique du caractère néfaste de certains gaz pour les équilibres naturels fondamentaux.

La même démarche prévaut à partir des années 1990 lorsque l'origine anthropique du dérèglement climatique est établie. **Les émissions de gaz à effet de serre générées par les activités humaines doivent être contrôlées pour espérer pouvoir stabiliser le processus. Le principe politique en est acquis en 1992 lors du Sommet de Rio ; sa traduction juridique reçoit le paraphe de l'écrasante majorité de la communauté internationale à Kyôto en 1997.**

Cependant – hélas ! – et pour diverses raisons, tous les États ayant signé le traité ne l'ont pas ratifié. Tous ceux qui l'ont ratifié n'en reçoivent pas une obligation de limiter leurs rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. Et tous

ceux qui ont reçu cette obligation ne s’y sont pas conformés, soit que les événements les en ont dispensés, soit qu’ils ne semblent pas en mesure d’honorer leurs engagements.

Au milieu de cette succession de dédits, le continent européen fait exception. Les nations qui le composent ont été les premières à orchestrer un effort politique majeur, économiquement coûteux, pour contrôler le volume de gaz à effet de serre rejeté dans l’atmosphère qui tombe sous leur responsabilité. À travers l’Union européenne, un mécanisme contraignant est apparu, qui fixe la limite supérieure des émissions autorisées, le cap à ne pas doubler. C’est un système d’échange de quotas d’émission.

Ce mécanisme fait l’objet de **préjugés** qui découragent la curiosité – avec d’autant plus de succès qu’ils sont pour beaucoup justifiés. Il est **complexe** car il compte plusieurs opérateurs. Il est **obscur** car il ne concerne pas le citoyen. Il est **étranger** car il a été imaginé par des Anglo-Saxons et mis en pratique par les États-Unis. Il est **immoral** car il crée un intérêt attaché à une quantité de pollution, alors que l’instrument fiscal aurait transcrit une démarche sociale plus punitive.

Pourtant, une étude approfondie et des consultations nombreuses prouvent que le système européen de crédits ETS (pour *European Trading Scheme*) possède des vertus et surtout une efficacité. Conçu en 2003 et entré en vigueur en 2005, il est devenu la **pierre d’angle** de la politique européenne de lutte contre le changement climatique et les émissions de carbone.¹ C’est grâce à lui, du moins en partie, que les États qui composent l’Union européenne atteindront les objectifs qui leur avaient été assignés à Kyôto.

Comme tout système, le marché d’échange de quotas est perfectible. Il a vocation à encadrer les émissions industrielles, non les activités de la population et des petites entreprises. Conçu comme une **bourse d’échange** , il en a les inconvénients : spéculation, tentatives de fraude, fluctuation des cours.

Mais si le système européen interroge, c’est par-dessus tout parce qu’il remplit la mission pour laquelle il a été créé : contrôler les émissions de CO₂, donc mécaniquement brider la croissance économique en détournant une partie des moyens financiers vers un achat de quotas ou vers des investissements environnementaux que la stricte logique de production n’aurait pas exigé. Dans un monde où l’Europe seule s’engage sur cette voie, les crédits carbone sont un handicap face à la concurrence internationale, handicap qui se paie en richesses et en emplois. C’est une **forme d’injustice** .

Il est pourtant hors de question de renoncer à une politique ferme de développement durable. **Des améliorations** doivent donc être imaginées pour **concilier lutte contre le changement climatique et compétitivité économique**.

(1) *Le système européen d’échange de quotas d’émission ne couvre pas seulement le CO₂ mais celui-ci représente l’essentiel des gaz émis en volume. Sauf précision contraire, on emploiera donc indifféremment carbone et gaz à effet de serre dans les pages suivantes.*

PREMIÈRE PARTIE

LE SYSTÈME QUI NOUS DIVISE LE MOINS

Hormis les industriels concernés et les administrations chargées de le mettre en œuvre, quel citoyen français a entendu parler de l'existence même d'un système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ? Cette dénomination fort longue laisse augurer d'un mécanisme particulièrement complexe voire inintelligible. La fixation de l'attention médiatique sur les négociations internationales de lutte contre le changement climatique n'a pas vraiment permis de lever les ambiguïtés. Bien au contraire, la connaissance des mécanismes internationaux de limitation d'émissions de gaz à effet de serre suscite la confusion, car il existe un marché d'échange de quotas né du Protocole de Kyoto de 1997. Mais ce dernier ne correspond que partiellement à la structure européenne ; plus exactement, il est à l'origine du mécanisme européen qui l'a depuis surpassé.

Si le citoyen a appris l'existence d'une « subtile » machinerie européenne conçue pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce fut probablement lorsque le Conseil constitutionnel se fonda sur celle-ci pour prononcer la censure de la taxe carbone qu'instaurait la loi de finances initiale pour 2010 ⁽¹⁾. Plus exactement, les juges de l'aile Montpensier considérèrent contraire au principe d'égalité devant les charges publiques de dispenser les émetteurs industriels de gaz polluant de leur contribution carbone au motif qu'ils étaient par ailleurs assujettis à un système continental de quotas, alors que lesdits quotas ne cesseraient d'être alloués à titre gracieux qu'en 2012. Quelle que soit l'opinion de chacun sur cette décision – dont les auditions conduites par la mission d'information ont montré qu'elle ne saurait se prévaloir d'une unanimité – il a marqué la fin de l'ambition d'instaurer une taxe carbone nationale. On peut douter qu'il ait aidé à préciser les contours du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE).

Le SCEQE s'inscrit en opposition avec les traditions institutionnelles européennes. **L'histoire et la culture des États européens les auraient plus volontiers conduit à édicter un mécanisme réglementaire ou à adopter une mesure fiscale** pour interdire en droit ou limiter en fait le recours à un produit considéré comme dangereux pour la collectivité. C'est en fait la troisième option de contrôle de la pollution identifiée par la théorie économique, le marché de quotas, qui s'est imposée contre toute attente et, par ironie de l'histoire, à l'initiative de la diplomatie américaine avant qu'elle ne se désengage des négociations de lutte contre le changement climatique.

(1) *Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009*

Mais s'il est né d'un compromis davantage que d'une conviction, **le système européen d'échange de quotas donne aujourd'hui satisfaction dans son fonctionnement**. Si l'on excepte les failles inhérentes à un mécanisme économique et juridique nouveau, failles qui sont d'ailleurs en cours de correction et qui ne remettent pas en cause les fondements du système, la mission a pu constater le consensus qui s'est formé autour de sa perpétuation et de son évolution. Ce jugement favorable est notamment apparu chez les industriels qui louent la visibilité conférée par le dispositif. Cette caractéristique permet l'établissement d'une stratégie à moyen et long terme qui intègre dans l'économie d'entreprise la contrainte environnementale. Il a d'ailleurs été grandement regretté que le passage à la phase supérieure du dispositif ne soit pas encore parfaitement arrêté dans ses principes réglementaires.

La mission d'information a abordé le sujet des quotas de carbone depuis son origine. Elle s'est en premier lieu interrogée sur les raisons qui avaient présidé à l'instauration de pareil système si complexe (I). Le fonctionnement du marché a ensuite été exploré dans sa philosophie et dans ses mécanismes successifs d'allocation des quotas (II). Ses faiblesses n'ont pas été ignorées (III). La France se montre particulièrement active pour convaincre ses partenaires européens et la Commission d'y apporter de nécessaires correctifs.

I.— POURQUOI UN SYSTÈME DE QUOTAS ?

La pollution n'est pas en soi une variable qui trouve sa place dans la décision d'agir ou de s'abstenir que prend un acteur économique. Dans un monde aux ressources infinies, elle serait indifférente. Si les matières premières sont limitées, mieux vaut même se montrer prompt à les consommer dans leur ensemble sous peine de s'en voir privé par les actions d'autrui. **Pour que les choix s'ajustent en fonction de cet élément extérieur, il convient de l'internaliser**, c'est-à-dire de lui conférer une valeur économique à même d'influer sur le comportement. La science économique envisage à cette fin trois méthodes à la disposition de l'autorité publique ⁽¹⁾.

Dans l'article *La tragédie des biens communs*, Garret Hardin ⁽²⁾ explore les mécanismes de prédation des ressources naturelles à partir de l'exemple de villages entourés de pâturage communaux. Il est admis que tout membre de la communauté peut librement y accéder pour nourrir ses bêtes. Le système perdure sans heurt seulement si le pré supporte le passage de la totalité du bétail. Dans le cas contraire, chacun a intérêt à se précipiter sur le moindre brin d'herbe disponible au mépris des besoins des voisins et sans veiller à la reconstitution naturelle du pâturage. Celui-ci, *in fine*, se voit détruit car surexploité.

La prise de conscience de la nécessité d'un environnement sain ne saurait mieux s'exprimer que par cette scène. Le village correspond à la planète, ses habitants à l'humanité, son pré communal au milieu naturel que nul ne peut s'approprier. **La croissance économique globale et l'émergence de nouvelles puissances économiques sur la scène internationale menacent d'épuisement les ressources naturelles en général et les équilibres climatiques en particulier.** Alors que l'origine anthropique de l'élévation des températures semble faire consensus dans la communauté scientifique, il est de l'intérêt de tous de tenir sous contrôle les émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, **tant que la pollution demeure gratuite, rien n'incite à réorienter une fraction de l'activité économique vers des secteurs propres ni à détourner une part de la richesse produite vers l'élaboration de processus de fabrication moins émetteurs de carbone.** La lenteur des phénomènes climatiques plaide de surcroît en faveur de ce comportement consumériste puisque, quoi qu'il advienne, ce sera dans un avenir suffisamment lointain pour que la responsabilité se disperse et qu'aucun sentiment de culpabilité ne s'impose.

La collectivité peut édicter des règles pour dissiper la fatalité de l'issue. Les **trois mêmes méthodes** sont à la disposition des villageois pour préserver leur pré, et de la communauté internationale pour limiter les émissions de carbone : l'outil réglementaire, l'instrument fiscal et l'institution du marché.

(1) Christian de Perthuis, Le puzzle des marchés du carbone, *Pour la science*, n° 365, mars 2008.

(2) Garrett James Hardin (1915–2003), écologue américain, a notamment écrit sur la surpopulation et sur les dommages infligés à l'environnement par les actions individuelles.

Il est d'abord possible d'**organiser par la loi** le droit de pâturage et l'accès au pré. La consommation de la ressource est ainsi individualisée dans le temps ou dans l'espace, par la délimitation de parcelles ou par des rotations déterminées. Ces règles doivent être impératives et donc, pour s'assurer de leur respect, être assorties de sanctions dissuasives. Cette méthode a déjà fait ses preuves dans la politique de protection de l'environnement. Le Protocole de Montréal établi en 1987 a mis en œuvre un système graduel d'interdiction des chlorofluorocarbures (CFC) responsables de la dégradation de la couche d'ozone. Son succès a été si complet que Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations unies, l'a qualifié de meilleur traité international jamais conclu. Cette solution se prête cependant mal à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre dans leur ensemble, produits à de bien plus nombreuses occasions que les CFC. Elle impliquerait de réglementer toutes les activités de la vie quotidienne et d'attenter grandement, à terme, aux libertés individuelles. Le contrôle ne saurait être poussé à ce paroxysme sur l'ensemble de la planète.

Il est ensuite possible de **frapper d'une redevance** l'usage privé de la ressource commune. Son montant serait établi de sorte à augmenter le coût de pâture jusqu'à l'accorder à la quantité exacte de fourrage qui peut être prélevée sans menacer la reconstitution du pré. La collectivité disposerait de surcroît d'une manne financière qu'elle pourrait employer dans l'intérêt général. On parle alors de **double dividende**, puisque la préservation de la ressource commune est atteinte tout en libérant des moyens financiers. Cet avantage annexe ne doit pas masquer le principal ni distraire sur l'objectif premier de la mesure. Il ne s'agit pas de mobiliser de nouvelles ressources fiscales. L'idée d'une taxe vouée à internaliser la contrainte environnementale et à faire supporter à celui qui la détruit le coût de sa disparition, dite **taxe pigovienne**⁽¹⁾, est à la source du **principe pollueur-payeur**. La principale difficulté de sa mise en œuvre tient à l'évaluation du taux de taxation, suffisamment élevé pour freiner la consommation et suffisamment souple pour ne pas la dissuader tout à fait au risque de voir disparaître des ressources fiscales.

Il est enfin envisageable de **confier à un marché** le soin de déterminer le prix de la ressource commune qui concilierait nécessité de production et préservation du bien commun. Les villageois désireux de gérer au mieux leur pré communal ont historiquement procédé de cette façon, en instaurant la propriété privée des terres et en les fermant à la collectivité par la généralisation des clôtures. Déclinée dans un modèle de permis d'émission négociables et échangeables par **Ronald Coase**⁽²⁾, cette théorie postule que la fixation d'une quantité maximale d'émission fait émerger un signal prix qui concentre automatiquement l'effort sur les participants au marché dont le coût d'abattement est le plus faible. Elle a également fait ses preuves dans le domaine de la protection de l'environnement puisqu'elle a permis aux États-Unis de contrôler

(1) Arthur Cecil Pigou (1877–1959), économiste britannique, est un des pères de l'économie du bien-être. Il a aussi été le maître de John Maynard Keynes.

(2) Ronald Coase, économiste britannique né en 1910, a fondé la théorie des coûts de transaction. Son approche a reçu le Prix Nobel d'économie en 1991.

leurs émissions de dioxyde de soufre, responsables du phénomène des pluies acides. Les installations assujetties pouvaient s'échanger les quotas reçus ou les reporter vers une production future.

De ces trois réponses à la pollution offertes par la théorie économique, la réglementation ne pouvait donner satisfaction. La culture et l'histoire des démocraties européennes leur dictaient de se prononcer en faveur d'un mécanisme de taxation, ce qui fut leur premier mouvement. Pour des raisons institutionnelles plus que pratiques, cette tentative s'acheva sur un échec. Par une ironie de l'histoire, c'est un autre échec de l'Europe, dans le cadre international des négociations de Kyoto et devant les États-Unis, qui a conduit le Vieux Continent à développer le marché de quotas le plus performant au monde.

A.— L'INTROUVABLE TAXE SUR LES ÉMISSIONS DE CARBONE

La **querelle scientifique** entre géologues et climatologues quant à l'origine anthropique du changement climatique s'est déroulée jusqu'à la fin des années 1980. La création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), à l'initiative conjointe de l'organisation météorologique mondiale (OMM) et du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), a permis de faire émerger un **consensus**. Il est désormais globalement admis par la communauté scientifique internationale que **les émissions de CO₂ jouent un rôle dans le phénomène de réchauffement**. Au reste, même les adversaires de cette thèse ne soutiennent pas que la libération de carbone dans l'atmosphère puisse susciter un quelconque effet positif.

La certitude de la nocivité du CO₂ établie scientifiquement, **le continent européen a été parmi les premiers à en déduire l'opportunité d'une action politique** destinée à limiter les émissions. La France aborde ainsi les questions écologiques avec la création en 1992 de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES). Comme le souligne **Michel Rocard**, « *à l'époque, le développement des écotaxes semblait l'instrument public le plus approprié* ». Pionniers dans ce domaine, les pays scandinaves (Finlande, Danemark, Suède) ont édicté dès le début des années 1990 des impôts écologiques portant essentiellement sur les énergies fossiles émettrices de carbone et, parfois, sur l'électricité.

Une telle initiative pénalise toutefois la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages par rapport aux États voisins. C'est particulièrement vrai dans le **marché commun** que constitue alors l'Europe des Douze. Pour se montrer réellement efficace, une incitation à la modération des émissions de gaz à effet de serre doit s'exercer à l'échelle communautaire. **La Commission européenne a ainsi proposé d'instaurer une taxe paneuropéenne sur le carbone et l'énergie en 1992.**

Séduisante bien qu'elle ait été formulée dans une période où la prise de conscience collective des enjeux du développement durable restait embryonnaire, cette idée s'est heurtée à des oppositions. Le secteur industriel, notamment, a

exercé des **pressions considérables** sur les États membres. L'échec, cependant, s'explique principalement par le **système institutionnel** de la Communauté d'hier, qui n'a d'ailleurs que faiblement évolué dans l'Union d'aujourd'hui. Il découle aussi en droite ligne des **intérêts divergents des partenaires européens**, la France et l'Allemagne en premier lieu.

Les Traités européens prévoient que les procédures d'adoption d'un acte communautaire diffèrent en fonction de la mesure proposée. Le rôle du Parlement européen s'en trouve renforcé ou diminué. Quant au Conseil de ministres, le vote qu'il émet requiert de réunir une certaine majorité de ses membres. **En matière fiscale, la règle qui prévaut est celle de l'unanimité des États.** Instituer une taxation sur le carbone revient donc à s'assurer de l'accord de la totalité des douze membres qui composent alors la Communauté. Or certains estiment que l'autonomie fiscale de l'État et les prérogatives souveraines du Parlement national excluent, sans discussion possible, de discuter d'une mesure de taxation. La spécificité de la politique environnementale n'est pas de nature à dépasser cette opposition, d'autant plus qu'une taxe carbone constituerait un dangereux précédent qui ne manquerait pas d'être invoqué par les organes communautaires pour justifier une fédéralisation de la politique fiscale.

Il aurait fallu un large rassemblement autour d'un projet consensuel pour emporter cette opposition de principe. **Les négociations franco-allemandes ont pourtant échoué sur le degré d'inclusion de l'électricité dans l'assiette de la taxe carbone.** Berlin, fort dépendant de centrales à charbon, réclamait la prise en compte de la globalité de l'énergie électrique. Paris refusait pour sa part de grever son parc nucléaire d'une fiscalité sur le carbone alors que, précisément, l'électricité produite par l'atome a pour caractéristique d'être décarbonée. Il a été rapporté à la mission d'information un propos attribué à Dominique Strauss-Kahn, qui aurait considéré que la proposition allemande consistait à « *combattre l'alcoolisme par une taxation sur les jus de fruit* ».

Finalement, devant les oppositions et face aux divergences, aucune décision communautaire n'a été prise sur les émissions de carbone et de gaz à effet de serre. L'Union s'est limitée à harmoniser le taux minimal des taxes et des accises ⁽¹⁾ appliquées aux produits énergétiques. **La Commission a formellement renoncé à sa proposition en 1997.**

Cet échec vieux de treize ans est riche d'enseignements. Les institutions européennes ont évolué. Toutefois **il reste nécessaire de réunir l'unanimité des États membres du Conseil pour décider la création d'une mesure fiscale nouvelle** – unanimité de douze représentants auparavant et de vingt-sept désormais. C'est un paramètre fondamental de la négociation engagée en ce moment par la France à Bruxelles. En 1997, cela signifiait surtout qu'une politique volontariste de réduction des émissions de gaz à effet de serre devait explorer une

(1) Une accise est un impôt indirect portant sur des objets de consommation, historiquement concentré sur les boissons et étendu ensuite aux carburants.

autre voie. Les rencontres internationales provoquées par les rapports du GIEC allaient donner l'occasion à l'Europe de promouvoir une taxation mondiale du carbone, propre à lever les objections de son secteur industriel, à l'occasion des négociations du Protocole de Kyoto.

B.— L'INFLUENCE DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

Le canevas de la lutte internationale contre le changement climatique a été rédigé en 1992 à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro. **La convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) conclue alors pose notamment le principe des responsabilités communes mais différenciées** : il revient aux seuls pays développés, principaux responsables des émissions de gaz à effet de serre, de consentir les efforts nécessaires à la réduction de leurs activités polluantes ⁽¹⁾. Cette déclaration de bonnes intentions n'emporte cependant aucun effet juridique. Une conférence des parties à la convention (COP) est constituée pour dresser annuellement le bilan des actions engagées.

Les événements prennent un tour décisif à l'occasion de la troisième COP, tenue à **Kyôto** en décembre 1997, théâtre de la négociation d'un **protocole additionnel** à la convention cadre. Le mandat confié aux négociateurs européens tient à l'engagement des pays développés sur des plafonds d'émissions, une ambition indifférenciée de 15 % en deçà des niveaux d'émission constatés en 1990 ⁽²⁾, et une opposition formelle à tout système d'échange de quotas pour parvenir à l'objectif. Une possibilité d'échange fondée sur le référentiel de 1990 constituait en effet une rente – un *air chaud* – pour la Russie et l'Ukraine dont la puissance industrielle s'était effondrée dans l'intervalle, provoquant une réduction drastique des émissions de carbone. Le maintien en fonctionnement d'installations fortement polluantes non seulement n'empêchait pas d'atteindre des objectifs par construction réalisés, mais de surcroît le système permettait de revendre les quotas reçus en excédent aux États contraints à un effort réel.

Les négociations de 1997 se sont traduites par une marginalisation à peu près complète des positions européennes. D'ici 2012, les trente-neuf pays développés, qui ont ratifié le protocole de Kyoto et qui sont recensés à son annexe B ⁽³⁾, doivent en moyenne réduire de 5,2 % les émissions de six gaz à effet de serre notoire – le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde nitreux, l'hexafluorure de soufre, les hydrofluorocarbures et les perfluorocarbures – par rapport au niveau de 1990. C'est le seul point sur lequel le Vieux Continent a

(1) La liste qui les désigne est adjointe au traité, à l'annexe 1. Elle comprend les pays développés : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, CEE (en tant que telle), Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, et Turquie. Elle inclut aussi les États de l'ancien bloc de l'Est, en transition vers une économie de marché : Biélorussie, Bulgarie, Estonie, Fédération de Russie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Ukraine.

(2) L'année 1990 sert de base aux négociations climatiques car elle était la référence retenue par la CCNUCC de 1992.

(3) La Croatie, le Liechtenstein, Monaco et la Slovénie se joignent aux pays de l'annexe 1. La Biélorussie et la Turquie la quittent.

obtenu satisfaction. Chaque pays se voit assigner un objectif particulier. Il se monte ainsi à 8 % pour l'Union européenne, qui a pris par la suite l'initiative de répartir la charge des efforts à accomplir entre ses États membres⁽¹⁾. **La délégation américaine, menée par le vice-président Al Gore, a insisté sur sa volonté d'instituer un marché mondial de quotas d'émissions échangeables** complété par des mécanismes de création de crédits dans les pays en développement – mécanisme pour un développement propre (MDP) – et de récupération de quotas dans les autres pays signataires mentionnés à l'annexe B – mise en œuvre conjointe (MOC).

C'est une spécificité de la lutte contre le changement climatique qui se retrouve également dans les enceintes de l'Union européenne : comme le pays responsable de lourdes émissions anéantirait le système en ne s'y associant pas, il se trouve en position de force dans la négociation. **Paradoxalement, le poids de la parole diminue en proportion de la vertu de celui qui s'exprime.** Or, en 1997, les États-Unis sont les premiers pollueurs de la planète. Le Protocole de Kyôto aurait été vidé de son sens en leur absence. Le COP 3 décida donc d'ouvrir droit aux demandes américaines et d'instaurer un système de quotas d'émission échangeables opératoire dans la période 2008-2012. Le dispositif futur ferait l'objet de négociations ultérieures sur l'établissement de nouveaux objectifs et l'actualisation de la liste des États juridiquement contraints.

Ironiquement, la signature des États-Unis ne fut pas suivie d'une ratification. Le pouvoir politique américain s'alarma de l'effet négatif sur la croissance qu'aurait une politique de restriction des émissions de gaz à effet de serre. Par le phénomène de *l'air chaud*, la puissance industrielle russe est également dispensée d'efforts significatifs. Quant aux puissances émergentes, notamment la Chine et l'Inde, elles ne sont pas identifiées comme des pays développés en 1990 : aucun objectif contraignant ne leur a été assigné alors que Pékin a désormais dépassé les États-Unis dans la hiérarchie des émetteurs de gaz à effet de serre. Lorsque le Japon s'opposa, dans la foulée de Kyôto, à tout mécanisme de sanction juridique dans le cas où les ambitions de réduction seraient déçues, il devint clair que **l'Europe demeurait à peu près seule à s'engager dans une politique de réduction des émissions.**

La Commission en déduisit que le mécanisme d'échange ne serait efficace que s'il était transcrit en droit communautaire, c'est-à-dire si elle s'assurait elle-même de son respect à travers la **menace de recours en manquement** devant la Cour de Justice⁽²⁾. Il fallait pour cela recommencer, et cette fois avec succès, le

(1) *Cette politique, décidée au Conseil européen de juin 1998, est désignée par l'anglicisme burden-sharing. Elle a conduit à fixer un objectif de réduction de 21% à l'Allemagne du fait de l'intensité carbone de son économie. Faiblement émettrice de carbone grâce notamment à son choix nucléaire, la France a reçu un objectif de maintien en l'état (0%). Une hausse de 4% a même été autorisée à la Suède, particulièrement vertueuse. L'agrégation des quinze pays membres de l'Union au moment de la signature du Protocole aboutit à une diminution de 8%.*

(2) *Le recours en manquement est une procédure de droit de l'Union européenne. Il est déposé devant la Cour de justice contre un État membre accusé de manquer à ses obligations découlant des traités ou du droit*

processus normatif. Le changement de son objet, d'une taxe à un marché de permis d'émission, allait faciliter son cheminement.

LE PROTOCOLE DE KYÔTO



— en vert les États parties au traité ; en rouge les États signataires ne l'ayant signé pas ratifié ; en gris les États non signataires

Source : Ministère des affaires étrangères.

C.— LA DÉCISION EUROPÉENNE : DE SUIVEUR À CHEF DE FILE

L'Europe avait connu l'échec dans sa tentative d'instaurer une taxe carbone et dans sa volonté d'éviter la création d'un marché international de quotas. Elle s'appropriera cependant l'instrument pour en livrer le modèle le plus performant au monde. Il est vrai que, selon la formule de Richelieu, « *il faut vouloir ce qu'on ne peut empêcher* ». Le Protocole de Kyôto devait être ratifié par 55 États responsables d'au moins 55 % des émissions de 1990. Le retrait des États-Unis – 34 % des émissions – grevait le système international d'une lourde hypothèque. L'Europe déploya cependant une intense activité diplomatique pour convaincre les pays étrangers de s'engager malgré tout. La ratification russe, qui valait entrée en vigueur du Protocole, fut ainsi échangée en 2004 contre l'admission de Moscou au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Les Européens n'avaient pas attendu pour construire leur propre dispositif.

L'Acte unique européen de 1986 avait fait du marché commun une réalité. Les frontières économiques entre les États membres disparues, il devenait possible de considérer la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre comme un objectif commun sans craindre un différentiel de compétitivité entre les industries nationales. En outre, la persistance des initiatives anciennes, telles les taxes

dérivé de l'Union. Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

scandinaves, la floraison de marchés de quotas d'émission locaux comme au Royaume-Uni, et les réflexions nombreuses menées en France et en Allemagne sur la question démontraient tout à la fois une évolution des mentalités, une prise de conscience des enjeux environnementaux, et le risque réel d'une fragmentation du continent en systèmes cloisonnés. L'étude du bon fonctionnement du marché américain du dioxyde de soufre (SO₂) joua également un rôle majeur pour emporter la conviction des représentants du monde économique, en démontrant qu'un système d'échange de permis d'émission pouvait se concilier avec la prospérité des entreprises.

Le livre vert de 2000 sur un marché de quotas d'émission lance la procédure de création du système européen. S'il a pour vocation de provoquer un débat, ce document formule déjà des choix stratégiques. Il propose la création d'un mécanisme dès 2005 de façon à anticiper l'ouverture du marché international en 2008 afin d'y bénéficier des acquis de l'expérience. En mettant l'accent sur les secteurs de l'industrie lourde et de l'électricité, il pose déjà les bases d'un **contrôle des émissions de carbone en fin de processus industriel** plutôt qu'en amont, par un contingentement des sources énergétiques et des importations.

Le projet de directive a été officiellement présenté au Conseil et au Parlement européen en 2001. Sans aborder les détails de la négociation entre les deux organes, il est frappant de constater que les positions du Conseil ont prévalu au cours de la montée en puissance du dispositif – allocation gratuite par les États membres – alors que les demandes des parlementaires ont toutes les chances de se trouver réalisées à compter de 2013 – adjudication des quotas aux enchères administrée par la Commission. Mais ce qui permet le succès des discussions et l'émergence d'un marché de quotas, plus que l'exemple international ou les convictions théoriques, c'est la **souplesse du cadre institutionnel**. Il tranche avec les rigueurs de l'exigence d'unanimité qui avait précipité l'échec de la taxe carbone. En effet, **hors du domaine fiscal, les décisions du Conseil requièrent simplement une majorité qualifiée d'États membres**. Cette subtilité des Traités, quoique totalement étrangère aux thématiques environnementales, reste ou constitue la principale raison pour laquelle l'Europe s'est dotée d'un système d'échange de quotas d'émissions.

La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté est finalement publiée le 13 octobre 2003. Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elle construit aussi un modèle potentiellement ouvert, capable de servir de base à une action mondiale future si des puissances tierces étaient tentées de le rejoindre. Habilement, elle prévoit une montée en puissance progressive permettant de juguler les craintes du secteur industriel et de collecter les données nécessaires à son bon fonctionnement à moyen terme.

II.— LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME EUROPÉEN

La philosophie d'un marché de permis d'émission diffère fondamentalement de la taxation initialement envisagée. Lorsque la puissance publique veut limiter la consommation d'un bien déterminé, elle peut choisir de le faire, soit directement en contingentant les volumes échangés, soit indirectement en élevant les prix pour dissuader la demande.

Le principal thème abordé à l'occasion des auditions de la mission d'information, tant par les administrations que par les opérateurs économiques, a été celui de la visibilité. Aucun mécanisme ne permet de décider avec certitude des quantités finales et des surcoûts générés. Une mesure fiscale présente l'avantage de déterminer avec certitude le prix de la tonne de carbone, mais elle ne préjuge en rien du volume de carbone émis qui varie avec l'activité et les capacités de production. Au contraire, un marché de permis trace une limite d'émission intangible ; cependant les fluctuations des cours influent sur le coût du quota consommé.

Le choix d'un marché de quota fait peser un *risque de cours* sur les entreprises. La mission d'information a cependant pu constater l'excellente acceptation du système par ces dernières – qui s'étaient d'ailleurs prononcées en faveur de la directive SCEQE lors de son élaboration – dès lors que le cadre réglementaire présente une stabilité suffisante pour être intégré dans un plan de production à moyen et long terme. En effet, le crédit carbone est considéré comme une matière première nécessaire à la manière du combustible : il suffit de s'en doter à l'avance, d'ajuster la production en fonction des réserves et de comptabiliser les coûts induits sur le prix de vente. Un fonctionnement correct du marché et une possibilité de report des quotas pour une utilisation postérieure fournissent une **lisibilité correcte**. En revanche et pour les mêmes raisons, les ajustements *ex post* dans les quantités de quotas offertes et une réglementation incertaine inquiètent grandement les assujettis dans la mesure où elles perturbent ou empêchent leurs anticipations.

Cet argument a convaincu la mission d'information de la pertinence du système européen d'échange de quotas d'émissions. En effet, dans une stricte perspective de protection environnementale, le contingentement du carbone apparaît préférable à une taxation puisqu'il fixe un maximum de pollution qui ne pourra en aucun cas être dépassé. La fiscalité assurerait dans ce cas un supplément de recettes, mais elle ne préserverait pas l'atmosphère d'émissions supplémentaires. Sur certains marchés qui se caractérisent par l'inélasticité de la demande, elle n'aurait même qu'un effet très limité sur la consommation.

Il aurait cependant été délicat de défendre un mécanisme qui aurait constitué une entrave à la vie des entreprises, au potentiel industriel de l'Europe et, en dernier lieu, à la prospérité des Français. **Dès lors que la crainte d'une hypothèque sur la performance économique n'a pas lieu d'être, rien ne**

justifie de réclamer un nouveau système – sans qu’il soit évidemment interdit de suggérer des moyens d’amélioration.

Le SCEQE se présente sous la forme d’un marché de quotas classique, dans un fonctionnement qui respecte les attributs théoriques du mécanisme. 40 % des émissions européennes de gaz à effet de serre sont couvertes par le SCEQE, 45 % même si on ne considère que le CO₂. Quelque onze mille sites sont concernés sur le territoire des vingt-sept États membres, dont 1 018 en France. **Le mécanisme ne s’attache en effet qu’aux pollueurs les plus considérables, comme il serait ardu et relativement liberticide d’étendre son application aux petites unités de production et aux consommateurs particuliers.** Il a cependant été rapporté à la mission d’information que le Royaume-Uni envisagerait de couvrir ainsi les activités de ses sujets à travers une « carte de crédit carbone » comptabilisant les retraits de chacun. L’idée demeure à l’état de projet et rien n’indique que sa mise en œuvre apparaisse souhaitable.

Les caractéristiques principales du marché européen tiennent davantage à une montée en puissance progressive correspondant à trois séquences successives dont la dernière, qui s’étendra de 2012 à 2020, reste partiellement à définir. Les deux premières séquences ont fonctionné sur le **principe de la gratuité des quotas**, posture qui a provoqué de nombreuses critiques et qui a justifié la décision de censure de la contribution carbone par le Conseil constitutionnel, mais dont l’examen montre qu’elle n’est pas dépourvue de logique en tant que disposition transitoire.

L’ensemble recueille un sentiment positif de la part des acteurs économiques et un satisfecit en termes de résultat. La réduction des émissions européennes plaide effectivement en faveur du maintien du système, voire de son approfondissement.

A.— L’ÉMERGENCE D’UN SIGNAL PRIX PAR L’ÉCHANGE DE QUOTAS SOUS PLAFOND

Le marché des permis d’émission de gaz à effet de serre fonctionne suivant la **double logique du plafond et de l’échange**. Ce système est le plus souvent désigné par sa dénomination en langue anglaise de *cap and trade*.

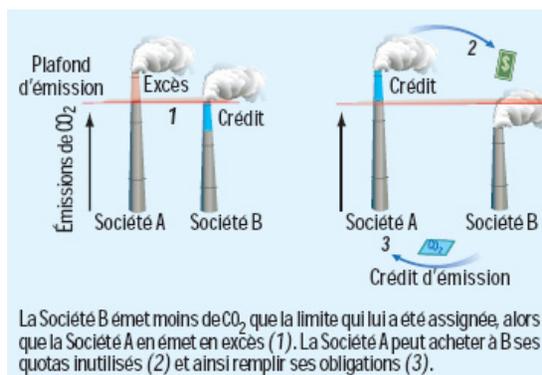
En premier lieu, **l’autorité publique fixe la quantité maximale de gaz à effet de serre qui pourra être émise sur une période donnée**. Cette enveloppe globale constitue le plafond de pollution que l’économie est en droit d’émettre dans le respect de ses objectifs environnementaux.

Les quotas sont ensuite répartis aux opérateurs économiques par site de production assujetti au système. **Chaque fabrique, chaque centrale électrique, reçoit un nombre de crédits calculé à partir de ses émissions passées et des objectifs de réduction qui lui sont assignés.** Il lui appartient dès lors de mettre en œuvre tous les moyens afin de respecter cette limite. L’amélioration des procédés

de production et la recherche d'énergie propre sont naturellement des pistes privilégiées. Il est théoriquement tout aussi possible de réduire la production de carbone en bridant l'activité de l'unité de production. Mais ce raisonnement de décroissance qui affecte la performance économique ne sera privilégié par l'entreprise qu'à la suite d'un choc externe, une chute de la demande par exemple. Ce n'est évidemment pas le comportement que cherche à promouvoir l'Union européenne. Pour éviter son apparition, le système ajoute à sa logique de plafond une démarche d'échange.

Le plafond d'émission fixé s'entend en termes globaux. **Si une entreprise est amenée à produire davantage que sa dotation en crédits carbone le lui permet, elle peut se procurer un quota non utilisé auprès d'un autre site assujéti qui se séparera ainsi, contre rémunération, d'une ressource inutilisée.** Le schéma suivant illustre ce mécanisme d'échange.

LE MÉCANISME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION



Source : Mission climat de la Caisse des dépôts et consignations.

Le prix demandé par le vendeur de crédit est fonction de l'offre et de la demande. Si tous les sites de production souhaitent dépasser les dotations reçues, le marché fixera pour les quelques quotas disponibles un prix élevé. Si, au contraire, une conjoncture économique défavorable conduit à une contraction de l'activité, le foisonnement de crédits à la vente provoquera une baisse des prix. La possibilité d'échanger les quotas tempère par ailleurs la répartition par site de production en permettant aux groupes industriels de **globaliser** les crédits reçus et de les réaffecter en fonction de leur stratégie de développement.

Le **signal-prix** existe par conséquent sur le marché secondaire, c'est-à-dire au moment de l'échange de crédit entre vendeur et acheteur. Il est totalement indépendant du prix fixé à l'origine, au moment de la dotation des sites de production par l'autorité publique. C'est un point qui a fréquemment été souligné au cours des travaux de la mission : **ce n'est pas parce qu'un quota est gratuit, comme c'est le cas jusqu'à 2013, qu'il n'a pas de valeur.** Si une entreprise fait le

choix de la production, elle intègre dans ses coûts la valeur d'un quota, soit qu'elle ait dû se le procurer sur le marché et donc rétribuer le vendeur, soit qu'elle ait renoncé à l'économiser et à le revendre pour la même somme sur le même marché.

Le système européen permet d'identifier le coût du carbone dans le processus de production, de l'internaliser dans la décision économique. C'est précisément le but poursuivi par l'autorité publique lorsqu'elle souhaite responsabiliser les opérateurs dans leur relation avec le milieu naturel.

Que se passerait-il si une pénurie de quotas survenait à la suite d'une croissance inattendue de la production et, partant, des émissions de gaz à effet de serre ? Le prix augmenterait fortement. S'il venait à dépasser le gain escompté pour un supplément de production, il mènerait certainement l'entreprise à reconsidérer sa stratégie. Plus prosaïquement, la situation encouragerait probablement quelques industriels indéliçats à poursuivre leur activité sans sacrifier à l'achat de quotas carbone. Il était donc nécessaire de **doter le mécanisme d'un instrument de contrôle des émissions** et de **sanctionner sa méconnaissance** par une mesure dissuasive.

Le suivi du système est assuré par les États membres. Ils établissent un **registre national** contenant des informations sur la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation de quotas. En France, la tenue de ce registre est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Ces informations permettent de s'assurer de la conformité des transferts avec les obligations fixées au moment de l'allocation initiale. L'exploitant déclare annuellement à l'autorité compétente les émissions de gaz à effet de serre produites par son installation ; si les vérifications des déclarations apparaissent insatisfaisantes, il est interdit de transfert de quotas jusqu'à régularisation de sa situation. Les États membres assurent la libre circulation des quotas dans l'Union. Ils veillent également à ce que, le 30 avril de chaque année, les exploitants des installations restituent un nombre de quotas correspondant au total de leurs émissions au cours de l'année précédente. Ces quotas restitués sont ensuite annulés.

L'opérateur assujéti qui ne présente pas un nombre de quotas équivalent à ses émissions de l'année est frappé d'un prélèvement sur les émissions excédentaires. **Cette amende s'élève à cent euros par tonne de CO₂. Surtout, elle ne libère pas l'industriel assujéti de présenter un nombre de quotas correspondant à sa production.** Le fraudeur est donc contraint de s'acquitter de l'amende prévue et d'acquérir sur le marché un crédit particulièrement onéreux car sans délai et sans marge de négociation. Le mécanisme apparaît suffisamment rigoureux pour décourager toute tentation de s'exonérer de l'effort commun ⁽¹⁾.

Du reste, même si les textes ne le mentionnent pas, un plafond existe au prix de l'émission de CO₂. Il correspond au coût de captage et de stockage des rejets avant leur libération dans l'atmosphère. Si, pour l'heure, celui-ci est très

(1) De toutes les installations qui participaient au système en 2009, 2 % n'ont pas restitué la quantité de quotas requise pour la date limite du 1^{er} mai 2010. Il s'agit d'installations de petite taille, dont les émissions cumulées représentent moins de 2% de toutes les émissions relevant du SCEQE.

supérieur – de l'ordre de 65 € par tonne en plus – notamment parce que les technologies d'enfouissement peinent à donner satisfaction, rien n'indique que les courbes ne puissent jamais se croiser. Il existera sans doute, à terme, un substitut aux quotas d'émission plus bénéfique encore pour la protection de la nature.

Que se passerait-il si survenait au contraire un excédent de quotas offerts sur le marché ? Cette situation signifierait une sous-consommation massive des crédits initialement attribués. Il y aurait d'abord lieu de s'en féliciter dans la mesure où elle signifierait une **réduction importante des émissions** de gaz à effet de serre, événement positif pour la protection de l'environnement. Dans le meilleur des cas, on peut imaginer qu'elle découlerait de progrès fulgurants dans la recherche scientifique et d'une amélioration qualitative des procédés de production. Plus probablement, elle trouverait son origine dans une contraction de la demande et une réduction quantitative de l'activité. Il en découlerait une baisse du prix de marché des crédits carbone, rendant leur poids marginal dans la décision économique. Par construction, il n'y aurait néanmoins aucun risque de voir la faiblesse du signal-prix provoquer une pollution accrue puisque, justement, les mauvais déterminants économiques décourageraient celle-ci.

Dans un contexte économique difficile, les quotas apportent donc une aide à l'entreprise qui peut se séparer d'une ressource devenue inutile contre un supplément de liquidité, fût-il modeste. Ils peuvent également être conservés pour l'avenir, dans des temps plus propices à la production, et représenter une valeur future non négligeable.

C'est finalement un effet économique inattendu du marché de permis d'émission. Toujours positif pour l'environnement, il joue le rôle économique d'un **stabilisateur automatique**. En période de croissance, il renchérit le coût du carbone pour des entreprises prospères qui disposent des moyens de l'acquitter. En temps de crise, la contrainte s'allège et les opérateurs disposent d'une ressource convertible en monnaie sonnante et trébuchante.

Seuls les points fondamentaux du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ont été présentés ici. Ils permettent, déjà, de jeter un **regard positif sur le mécanisme**. Il convient cependant d'apprécier sa montée en puissance par phase, qui n'est pas encore achevée, et qui devrait à la fois renforcer son efficacité et diminuer les rejets de carbone dans l'atmosphère.

B.— LES TROIS PHASES D'ALLOCATION

Parce qu'il s'engage dans un processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le SCEQE se fonde nécessairement sur les volumes d'émission historiques : à celui qui émet le plus de gaz à effet de serre, le plus de quotas alloués. Ainsi formulée, la problématique paraît limpide. En réalité, **les modalités de l'allocation des crédits soulèvent de nombreuses difficultés**. Il faut fixer le plafond global des émissions européennes, déterminer leur répartition par pays et préciser les modalités pratiques de cette répartition. La chronologie de ces étapes

peut évoluer dans le temps. La procédure suppose une vue claire sur les émissions réelles des sites assujettis et une appréhension correcte des progrès attendus dans les méthodes de production.

L'institution du système européen a été présentée à la mission d'information comme un **modèle d'action publique**, sans doute en grande partie du fait de l'accord des opérateurs économiques. La démarche progressive dont elle a fait l'objet s'est appuyée sur trois séquences successives. La première phase, entre 2005 et 2007, a permis d'enregistrer les émissions de chaque site sans pénaliser la production industrielle. La seconde phase, commencée en 2008 et qui s'achèvera fin 2012, corrige les imperfections constatées auparavant. À partir de 2013, la troisième et dernière phase sera celle d'une plus grande limitation des émissions à travers, notamment, la généralisation des quotas payants.

LA REGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE SE CONSTRUIT PAS A PAS

1997

Signature du Protocole de Kyoto.

38 Etats s'engagent à réduire d'au moins 5 % leurs émissions de gaz à effet de serre en 2012 par rapport au niveau de 1990. Les Etats-Unis s'y refusent.

2003

L'Europe vote la mise en place du système d'échanges de quotas.

Il couvre 50 % des émissions de l'Union, 11.000 installations industrielles et 6 secteurs : la transformation et la production d'énergie, de ciment, d'acier, de verre et de papier.

2005/
2007

Première phase du marché (phase test) : 6,8 milliards de tonnes de CO₂ allouées.

Le nombre de quotas étant trop important, le prix de la tonne de carbone s'effondre.

2008/
2012

Deuxième phase du marché : seulement 6,3 milliards de tonnes de CO₂ sont allouées.

A cause de la crise économique, les émissions sont peu importantes et le prix du carbone reste bas.

Au sommet de Copenhague, les Etats doivent définir un cadre remplaçant le protocole de Kyoto.

Si un accord était trouvé, l'Europe pourrait s'engager à réduire de 30 % les émissions en 2020, par rapport à 1990.

2013/
2020

Troisième phase du marché. Sauf accord international à Copenhague, l'objectif est de réduire les émissions de 20 % en 2020 par rapport à 1990.

Les allocations de quotas devraient baisser de 1,8 % par an à partir de 2013. 80 % des quotas seront mis aux enchères en 2020 pour les principaux secteurs. De nouveaux secteurs se verront allouer des quotas : l'aviation dès 2012 et le transport fluvial dès 2015.

1. La phase I (2005-2007) : un cadre expérimental

L'article 9 de la directive de 2003 ordonne que chaque État élabore un plan national précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer et la manière dont il se propose de les attribuer. Ces plans nationaux d'allocation de quotas (PNAQ) sont ensuite notifiés à la Commission qui s'assure de leur respect des prescriptions édictées par le droit communautaire. Elle a le pouvoir de les rejeter en cas d'incompatibilité ; son silence vaut approbation.

Ce sont donc les États qui détiennent le pouvoir d'allouer les quotas d'émission de gaz à effet de serre. Le plafond global européen n'est pas réparti entre les différents membres ; c'est au contraire la somme des plafonds nationaux qui livre la limite des émissions des sites assujettis de l'Union. En outre, la distribution n'est pas forcément homogène entre deux sites comparables en concurrence sur un même marché. Ce **niveau élevé de décentralisation** traduit la réticence des autorités nationales à confier aux organes communautaires la gestion d'un instrument nouveau potentiellement handicapant pour leur industrie et leur compétitivité.

L'objectif de la première période tenait moins à la réduction effective des émissions de carbone qu'à la **préparation de l'entrée en vigueur du Protocole de Kyôto**. Aussi le plafond était-il volontairement fixé à un niveau peu restrictif, destiné à communiquer aux opérateurs économiques et aux administrations de contrôle l'expérience requise pour affronter dans de bonnes conditions la séquence suivante, vouée à détenir un caractère nettement plus contraignant. La Commission se limita donc à comparer les volumes prévus par les PNAQ avec les émissions exigées par le Protocole, et accepta les projets des États dès lors qu'ils exposaient des **données compatibles avec l'atteinte des objectifs de 2012**. Les autorités de Bruxelles ont accepté une enveloppe globale correspondant aux propositions agrégées des États diminuées de 4,3 %, réduction dont le plan polonais représentait près de la moitié. **La phase I mettait ainsi à disposition près de 2,28 milliards de quotas chaque année, dont presque 500 millions pour la seule République fédérale allemande et 157 millions seulement pour la France.**

La fixation du plafond a été compliquée par l'**ignorance générale des Européens au regard du volume effectif des émissions** de gaz à effet de serre par les sites assujettis au SCEQE. Les données collectées par les Nations unies conformément à la convention cadre sur le changement climatique n'étaient pas pertinentes : elles concernaient l'ensemble de l'économie et non les seuls gros émetteurs, elles reposaient sur une analyse des consommations de combustible et non sur les rejets constatés de gaz polluant. La solution retenue consista à solliciter des **déclarations volontaires des industriels**. Elle comportait un inconvénient pour le présent et un avantage pour le futur : certes, une surévaluation des estimations pouvait être induite par la volonté d'obtenir le plus de quotas possible ; les données utilisées étaient au moins protégées contre l'accusation d'inexactitude néfaste au développement économique. En outre, cette procédure

déclarative était la seule à même de satisfaire les exigences de délais très serrés qui étaient imposés par la directive pour un lancement du système au 1^{er} janvier 2005.

Une fois les PNAQ validés, il restait à chaque État à procéder à la distribution de l'enveloppe disponible. La théorie économique offrait plusieurs options. Il était possible de **proposer les quotas aux enchères** contre paiement, ce qui aurait généré une rente pour la puissance publique. Il était également possible de les **allouer gratuitement**, soit par application de facteurs d'émission **moyens** en fonction de la production attendue (*benchmarking*), soit en fonction des volumes de rejets **historiques** (*grandfathering*). En pratique, les systèmes de quotas étrangers avaient tous procédé à une allocation gratuite. De plus, le soutien du secteur industriel au projet se fondait précisément sur une répartition fondée sur les émissions passées. La directive exigea par conséquent que **95 % au moins des quotas de la première période** soient **octroyés gratuitement** aux installations. Le reliquat trouvait son origine dans l'insistance du Parlement européen de ménager la possibilité d'organiser des enchères pour une part des crédits. Seul le Danemark saisit cette opportunité, qui ne concerna que 0,13 % de l'enveloppe globale de quotas. Copenhague ne recourut d'ailleurs pas à des enchères, préférant vendre sur le marché ces 5 % de son allocation. Des aménagements étaient enfin prévus pour les fermetures de sites, sommés alors de restituer les quotas reçus, et pour les ouvertures de nouvelles structures, dotées à partir de réserves constituées sur les enveloppes nationales.

Au vu des circonstances de la définition des plafonds nationaux et de la faible ambition des objectifs de réduction, il était prévisible que la période s'achève sur une **masse de quotas non consommés témoignant d'une allocation initiale excessive**. Elle s'est montée à 267 millions de tonnes de CO₂ à l'issue de la période, soit approximativement 4 % des crédits alloués au cours des trois années de fonctionnement. Le report vers la deuxième phase n'étant pas autorisé, ce surplus de crédits condamnés à perdre leur valeur au 31 décembre 2007 provoqua logiquement une **baisse régulière du prix de marché** à mesure que l'échéance approchait.

2. La phase II (2008-2012) : un cadre réellement contraignant

Les contraintes qui avaient conduit à renoncer à une démarche ambitieuse pour la première phase s'étaient estompées au moment de la définition de la deuxième. Les données d'émissions enregistrées en 2005 pouvaient servir de base à la conception du nouveau plan national d'allocation de quotas (PNAQ 2). Les délais de réalisation étaient également fixés par la directive, donc anticipés par les administrations des États membres. Ces conditions, ajoutées à l'expérience accumulée, ont conduit à retenir des **plafonds d'émission plus ambitieux** à même d'assurer le respect des engagements pris à Kyôto. L'institution du SCEQE équivalait même à un transfert de l'engagement étatique de réduction des émissions vers le seul secteur industriel.

COMPARAISON ENTRE PNAQ1 ET PNAQ2

(en millions de quotas par an)

État membre	PNAQ1	PNAQ2	PNAQ2 à périmètre constant
Allemagne	499	453,1	442,1
Autriche	33	30,7	30,35
Belgique	62,1	58,5	53,5
Danemark	33,5	24,5	24,5
Espagne	174,4	152,3	145,6
Finlande	45,5	37,6	37,2
France	156,5	132,8	127,7
Grèce	74,4	69,1	69,1
Irlande	22,3	22,3	22,3
Italie	223,1	195,8	195,8
Luxembourg	3,4	2,5	2,5
Pays-Bas	95,3	85,8	81,8
Portugal	38,9	34,8	34
Royaume-Uni	245,3	246,2	236,7
Suède	22,9	22,8	20,8
<i>Union à 15</i>	1 729,6	1 568,8	1 524
Chypre	5,7	5,5	5,5
Estonie	19	12,7	12,4
Hongrie	31,3	26,9	25,5
Lettonie	4,6	3,4	3,4
Lituanie	12,3	8,8	8,75
Malte	2,9	2,1	2,1
Pologne	239,1	208,5	202,2
Rép. Tchèque	97,6	86,8	86,8
Slovaquie	30,5	32,6	30,8
Slovénie	8,8	8,3	8,3
<i>Dix nouveaux entrants</i>	451,8	395,6	385,8
<i>Union à 25</i>	2 181,4	1 964,4	1 909,7
Bulgarie	42,3	42,3	42,3
Roumanie	74,8	75,9	75,9
<i>Union à 27</i>	2 298,5	2 082,7	2 027,9

L'enveloppe globale de crédits alloués en deuxième phase ne peut être directement comparée à celle de la première phase dans la mesure où l'augmentation du nombre d'installations couvertes par le système génère 2,5 % d'émissions supplémentaires. **À périmètre constant, le total des PNAQ2 pour**

vingt-sept est inférieur de près de 12 % à celui de la première période. La Commission a raboté les propositions des États membres de plus de 10 %, allant jusqu'à une diminution de 55 % pour le plan letton. Il reste que les plafonds imposés aux nouveaux entrants montrent une forme de traitement de faveur par rapport aux quinze membres historiques, souplesse justifiée par une plus grande facilité à atteindre les objectifs acceptés à Kyôto.

Pour la période 2008-2012, les États membres devaient distribuer **90 % au moins des quotas de manière gratuite**. Dans les faits, l'allocation onéreuse a concerné huit États et 3 % de l'enveloppe globale. Si les gouvernements ont si peu favorisé ce mode de distribution pourtant rémunérateur, l'explication en réside probablement dans la **volonté toujours présente de faire accepter le système par les opérateurs industriels**. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont cependant recouru à des enchères sur respectivement 8,8 % et 7,7 % de leur dotation à la suite d'une polémique sur les profits exceptionnels (*windfall profits*) des entreprises ayant revendu au cours de la première phase leurs crédits alloués gratuitement.

Contrairement à la séquence précédente, **l'achèvement de la seconde phase ne marquera pas la péremption des quotas distribués dans le cadre des PNAQ2**. Les installations assujetties sont autorisées à conserver les crédits non consommés dans la perspective d'une utilisation future. Cette différence prévient l'effondrement du prix de marché du crédit carbone tel qu'il avait pu être observé à l'approche de l'expiration de la première période.

Il faut enfin signaler une difficulté qui pourrait apparaître au cours des deux années à venir dans le cadre national. Selon toute vraisemblance, **la France rencontrerait des difficultés pour doter de façon suffisante les entreprises de production assujetties sur son sol**. La source de la pénurie se trouve d'abord dans les ambitions contenues dans le PNAQ2. À périmètre constant, il représente pour la France une **réduction de 18 % par rapport au PNAQ1** contre une diminution de 17 % pour l'Espagne, de 12 % pour l'Italie, de 11 % pour l'Allemagne et de 4 % pour le Royaume-Uni – la moyenne de l'Union s'établissant à 12 %, que l'on considère l'ensemble des membres ou seulement les Quinze.

Le manque de crédits s'explique aussi par la constitution d'une **réserve trop faible pour doter les installations ouvertes après l'adoption du Plan**, ou *nouveaux entrants*, pour l'essentiel des centrales thermiques destinées à couvrir les besoins nationaux en électricité de pointe. Cette sous-allocation risquant de décourager les projets et de fausser les conditions de concurrence entre les industriels existants et les nouvelles installations, la loi de finances rectificative pour 2008 accordait à l'État l'autorisation d'effectuer des cessions de quotas sur le marché, **en prélevant une part de l'allocation gratuite destinée aux producteurs d'électricité existants**, et à acquérir la même quantité de quotas sur le marché afin d'abonder la réserve destinée aux nouveaux entrants. La Commission européenne s'est cependant **opposée** à cette initiative, qui

aboutissait à prélever le dixième des quotas alloués aux électriciens à titre gratuit, et a suspendu la délivrance de quotas aux entreprises du secteur électrique français durant l'année 2009. Les allocations des PNAQ sont ainsi difficilement modifiables.

Les auditions effectuées par la mission d'information n'ont pas permis de déterminer quelle solution envisage le Gouvernement pour résoudre cette difficulté. Dans une situation comparable, **le Royaume-Uni a résolu de ne délivrer des crédits qu'aux premiers inscrits sur une liste d'attente**. Quant à l'Allemagne, elle a organisé des enchères partielles qui ont généré près d'un milliard d'euros par an et qui lui permette d'acquérir les quotas requis par son industrie.

3. La phase III (à partir de 2013) : vers un cadre durable

Ni les objectifs quantitatifs ni les conditions réglementaires d'exécution de la troisième séquence du SCEQE ne sont encore pleinement définies. Si un canevas général a été esquissé dès l'année 2008 et formalisé par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, **beaucoup restait suspendu aux modalités du dispositif que la communauté internationale devait arrêter à la fin de l'année 2009 à l'occasion du sommet de Copenhague**. La deuxième phase de l'organisation européenne avait été pensée pour une compatibilité avec les mécanismes du Protocole de Kyôto, il était normal que la suivante se conforme aux spécifications de Copenhague. L'absence d'accord juridiquement contraignant à l'issue du COP 15 a jeté un voile d'incertitude sur l'avenir du système européen. Plus exactement, de la même façon que le retrait américain avait contraint l'Union européenne à avancer seule dans la décennie précédente, le défaut de réglementation internationale laisse **l'Europe maîtresse de ses choix pour 2013**.

Les concertations ont commencé au cours du premier semestre 2010 et on peut espérer qu'elles aboutissent à la fin de l'année. Ce souhait ne procède pas exclusivement d'une inquiétude pour la protection de l'environnement. Il se fonde également sur **la principale demande présentée à la mission d'information par les dirigeants des entreprises assujetties : les structures économiques ont besoin de visibilité** pour s'adapter à la contrainte réglementaire et au mécanisme de marché de quotas d'émission. Les représentants de l'industrie pétrolière ont par exemple souligné qu'une période de dix ans semblait nécessaire pour repenser le fonctionnement d'une raffinerie, qui n'est normalement arrêtée qu'à l'issue de plusieurs années de fonctionnement ininterrompu. De la même façon, EDF a insisté sur la nécessité de réserver plusieurs années à l'avance ses crédits carbone pour assurer la bonne marche de la production électrique : une décision réglementaire exhaustive qui tarderait au-delà de la fin de l'année 2010 plongerait l'entreprise dans l'incertitude.

Le principal changement acquis par rapport à la phase II tient aux modalités de répartition de l'enveloppe européenne de crédits carbone. **La troisième séquence de fonctionnement du SCEQE verra la remise en cause progressive de l'allocation gratuite des quotas d'émission.**

Cette évolution relève de la pure logique. Le principe des dotations gratuites a été édicté à partir de 2005 pour laisser aux opérateurs industriels les marges nécessaires pour s'adapter à la nouvelle réglementation et pour obtenir leur participation dans la collecte des données statistiques de suivi des émissions de gaz à effet de serre. Une fois passée la période – en l'occurrence les deux périodes – d'expérimentation, rien ne justifie plus que les installations assujetties jouissent d'une allocation gracieuse, éventuellement convertible en bénéfices sur les marchés de carbone. **Cette transformation dans le marché d'échange de permis d'émission le rapproche en pratique d'une mesure fiscale**, dès lors que les sites assujettis sont contraints, à production constante, de se séparer d'une somme d'argent pour s'assurer l'autorisation d'exercer leur activité.

Tous les secteurs ne sont cependant pas soumis à un traitement identique. Ce ne sont que les deux tiers des quotas qui devraient devenir effectivement payants en 2013. La prise en considération des réalités économiques et de la compétition internationale dans un contexte de libre-échange explique en grande partie les distinctions opérées.

Les premières installations assujetties confrontées aux allocations payantes seront les centrales de production d'électricité. À compter de 2013, la totalité de leur activité exigera l'acquisition onéreuse de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Une dérogation partielle et temporaire est prévue, pouvant aller jusqu'à 70 % de crédits offerts en 2013. Toutefois, les critères de son attribution – notamment le degré de dépendance à une source unique d'énergie et la qualité de la connexion au réseau européen – la réservent en pratique aux États membres de l'est du continent.

Les **autres secteurs industriels** seront également concernés par l'achat de quotas pour leur niveau production historique, mais le dispositif envisagé les exempte d'un basculement brutal dès 2013. **Seul le cinquième des quotas requis reviendrait alors à leur charge, le reste demeurant alloué gratuitement. Les proportions s'inverseraient pour voir l'allocation gratuite se restreindre à 30 % du total en 2020 pour disparaître définitivement en 2027.**

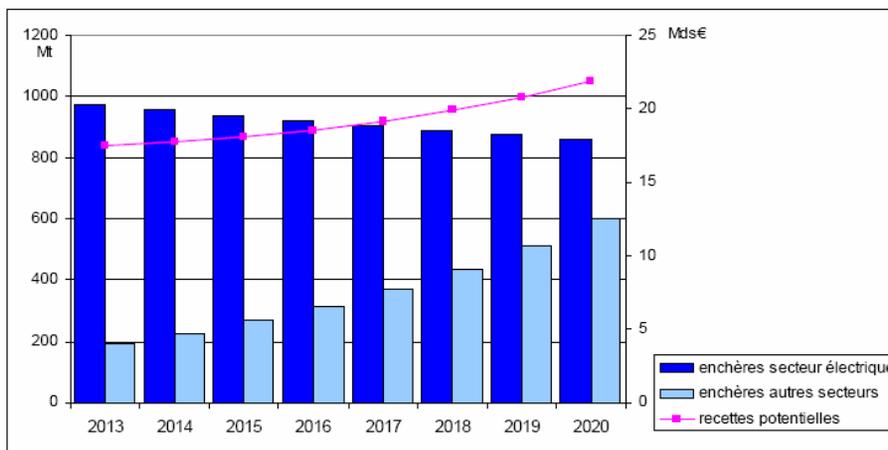
Enfin, **les activités économiques soumises à la concurrence internationale et potentiellement menacées de délocalisation – ou de fuite de carbone – en cas de surcoût bénéficieront d'une allocation gratuite pouvant couvrir jusqu'à 100 % de leurs besoins.** Les installations de chaque secteur recevront une dotation correspondant au volume d'émission moyen du décile le plus vertueux en leur sein. En choisissant cette procédure, l'Union européenne cherche à concilier compétition économique et valorisation des technologies propres.

Le passage d'une allocation gratuite à une dotation initiale payante pose la question du prix unitaire d'un crédit. Il aurait été délicat de le fixer arbitrairement et peu cohérent de retenir le coût sur les marchés au moment de la mise en vente. C'est très logiquement le **principe d'une adjudication aux enchères** qui a été retenu par les autorités communautaires. Il présente le double avantage de remédier à l'interprétation de la gratuité comme un cadeau offert aux industriels et d'éviter les distorsions sectorielles du fait d'allocations de quotas gratuits d'ampleur différente suivant les États.

Le graphique ci-dessous présente la marche attendue des enchères au cours de la troisième séquence du SCEQE. Cette option ne manquera cependant pas de soulever de délicates questions. Il conviendra d'une part de déterminer à **quel moment ouvrir les enchères** en fonction des coûts constatés sur le marché secondaire, en évitant les deux écueils d'une asphyxie de l'industrie par des tarifs prohibitifs et d'une abondance peu à même d'inciter à moderniser l'outil de production. D'autre part, la **manne financière** levée par l'adjudication des crédits de carbone devrait dépasser vingt milliards d'euros en 2020. La question de son utilisation se posera avec insistance car l'Union laissera les États en décider tout en recommandant un investissement dans les technologies vertes.

LES VOLUMES DE QUOTAS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE MIS AUX ENCHÈRES EN PHASE III AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

(en millions de quotas sur 2013-2020)



Source : DGTFE/DGEC

La disparition de l'allocation gratuite équivaut à la **fin des plans nationaux d'allocation de quotas** utilisés au cours des deux premières périodes. Ceux-ci ont été l'instrument de la mise en œuvre du système, mais ils ne peuvent perdurer alors qu'il atteint sa maturité. La lourdeur et les délais des procédures d'élaboration, les négociations sur la pertinence du plafond et les pressions des opérateurs au moment de la répartition de l'enveloppe nationale ont eu raison de l'action des États. En outre, la surévaluation manifeste de l'allocation globale de la

phase I a suscité une demande en faveur d'une détermination du plafond plus rigoureuse, qui pouvait difficilement s'exercer à travers vingt-sept documents. **Institutionnellement, la Commission se trouvera renforcée** à compter de 2013 puisque les organes communautaires détiendront un contrôle étendu sur le fonctionnement du SCEQE.

La fin du recours aux PNAQ équivaut à matérialiser le partage des coûts de la contrainte entre les États par une répartition entre eux des droits de mise aux enchères et des revenus afférents. Aux termes de la directive, **88% de la quantité totale des crédits à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres en parts identiques** à la part des émissions de l'État membre concerné vérifiées dans le cadre du système communautaire en 2005, ou à la moyenne de l'État membre concerné pour la période 2005-2007, le montant le plus élevé étant retenu. **La France ne recevra rien du reliquat** : 10 % des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre certains États aux fins de la solidarité et de la croissance ; les 2 % restant sont enfin alloués aux États dont les émissions de gaz à effet de serre, en 2005, étaient d'au moins 20 % inférieures aux niveaux de leurs émissions de l'année de référence applicable en vertu du protocole de Kyoto – autrement dit les pays de l'ancien bloc de l'Est.

Il résulte de ce mécanisme de solidarité au bénéfice des pays les moins bien dotés de l'Union que, si le plafond global des émissions devait atteindre 70 % des émissions de 2005, la France ne mettrait aux enchères qu'un nombre de quotas correspondant à 62 % de celles-ci. Naturellement, l'industrie nationale n'en serait pas affectée dans la mesure où l'enveloppe globale demeurerait inchangée et qu'il suffirait d'acheter ailleurs, dès l'adjudication ou sur le marché secondaire, les crédits manquants. **Seul l'État aurait à souffrir d'un manque de recettes.** Mais un produit des enchères diminué signifie une somme mobilisable moindre en faveur de la recherche dans les technologies vertes, dans le soutien à l'industrie ou encore dans le développement de l'attractivité du territoire. La question méritait donc d'être évoquée.

Enfin, la troisième phase ambitionnera une plus grande limitation des rejets de CO₂. **Le plafond devrait atteindre approximativement 1,7 milliard de quotas à l'échelle de l'Union contre quelque 2,08 milliards sous l'empire des PNAQ2.** Cet objectif semble réaliste ; tout du moins aucun interlocuteur entendu par la mission d'information n'a dénoncé sa faisabilité.

C.— UN OBJECTIF RÉALISTE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS POUR 2020

En termes d'efficacité, le système européen a fait ses preuves. Les performances constatées laissent penser que les ambitions élevées formulées pour la troisième séquence ne présentent aucun caractère inaccessible. D'ores et déjà, le terme de la phase II correspondra avec certitude à une diminution des rejets européens de CO₂ d'au moins 7 % en 2012 par rapport à 2005. Encore faut-il **se garder d'un enthousiasme excessif** puisque les réductions d'émissions constatées depuis Kyôto proviennent pour une part importante d'un changement

des sources employées pour la production d'électricité et de la modernisation profonde engagée par les pays d'Europe orientale après la chute du Mur de Berlin.

Le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer produit sur une base quadriennale un bilan de l'état de l'environnement en France. La dernière analyse met notamment en avant la **réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre définies par le Protocole de Kyôto de 5,6 % en 2004 par rapport aux données de 1990**, quand les rejets mondiaux progressaient d'un quart sur la même période. Ces chiffres sont positifs, mais ils ne permettent de tirer aucune conclusion sur la performance du SCEQE entré en vigueur en 2005. De façon plus intéressante, le document mentionne que l'évolution du secteur industriel – donc pour l'essentiel des installations assujetties – constitue un facteur clé de la tendance positive globale. **Dans la seule branche de l'énergie**, celle qui a été la plus contrainte par le SCEQE et qui a le moins bénéficié de délais d'adaptation, **la baisse des émissions constatées atteint 7 % entre 2000 et 2007**.

Forte de ces bons résultats, la réunion du conseil des ministres européens du 20 février 2007 a arrêté l'objectif général d'une **réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 par rapport aux rejets de 1990**. Les représentants des États membres ont insisté à cette occasion sur le rôle majeur du système d'échange de quotas dans le succès de cette entreprise. Les installations fortement émettrices du secteur assujetti se voient en effet assigner une **cible de 21 %** alors que les secteurs diffus nationaux sont soumis à des objectifs plus limités, de l'ordre de 14 % pour la France. L'extension de la période à huit années, contre cinq pour la phase II et trois seulement pour la phase I, garantit une perspective de long terme et une **prévisibilité renforcée**.

Cet effort continu aboutira à rationner l'offre de quotas sur le marché européen du CO₂. La contrainte retenue pour l'ensemble des secteurs concernés représentera ainsi une **diminution progressive de l'offre de quotas de l'ordre de 1,74 % chaque année** à partir de 2013. Ce facteur correspond à la diminution linéaire requise pour atteindre la réduction désirée de 21 % en 2020, sans pour autant que la décre ne cesse avant 2025. Il devrait logiquement en découler une augmentation proportionnelle du prix des crédits carbone sur les places de marché.

La mission d'information s'interroge toutefois sur la part que représente effectivement le système d'échange de quotas d'émissions dans ces bonnes performances environnementales des industries française et européenne. Les acteurs économiques auditionnés ont certes souligné les efforts consentis pour recueillir des données statistiques fiables et pour améliorer les procédés de production. Ils n'ont pas non plus manqué, pour expliquer leur crainte de voir les organes européens définir des objectifs excessivement limitatifs, de rappeler **l'impact de la crise sur l'activité européenne**. Dès lors que la collectivité consomme moins et que l'industrie produit en conséquence, il est normal que les rejets constatés accusent une baisse sérieuse. Les représentants de l'industrie cimentière ont par exemple fourni des rapports de production indiquant

une contraction de la production de près de 18 000 *clinkers* ⁽¹⁾ en 2007 à quelque 16 500 en 2007. Alors que les émissions de CO₂ par tonne de ciment n'ont pas grandement été réduites – du fait d'ailleurs des propriétés physiques du matériau plus que d'une quelconque mauvaise grâce des opérateurs, une fabrication moindre explique que la contrainte posée par le PNAQ2 ait été facilement respectée.

Les émissions vérifiées de gaz à effet de serre provenant des installations assujetties se sont élevées **en 2009 à un total de 1,873 milliard de tonnes de CO₂, soit 11,6 % de moins qu'en 2008**. La Commissaire européenne chargée de l'action pour le climat, Mme Connie Hedegaard, qui supervise le SCEQE, a reconnu que le marché de permis d'émission ne pouvait prétendre expliquer ces bonnes statistiques.

« Compte tenu de la crise, la chute des émissions n'est pas réellement une surprise. L'Union européenne dispose d'un système d'échange opérationnel qui encourage les réductions des émissions, même en cas de récession. On ne peut nier que la récession a considérablement affaibli le signal de prix. Le marché du carbone peut et doit davantage inciter les investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone. Force est aussi de reconnaître que la crise a soudainement rendu plus faciles les réductions des émissions, et c'est une bonne chose. Malheureusement, cela signifie également que les entreprises européennes n'ont pas investi autant que prévu dans l'innovation, ce qui pourrait compromettre notre compétitivité future sur les marchés prometteurs. ⁽²⁾»

La satisfaction des objectifs de la deuxième phase livre des conclusions forcément fragilisées par la concomitance de la crise et des baisses de production industrielle qu'elle induit. Dès lors, peut-on, sans dommage pour la compétitivité européenne et pour la bonne marche des économies nationales, exiger une limitation toujours plus avancée des émissions de gaz à effet de serre ? **Les travaux de la mission d'information permettent de penser que la réduction globale des rejets de 20 %, soit un objectif de 21 % pour les installations assujetties, reste dans le domaine du réalisable.** Les entreprises entendues ont exprimé des inquiétudes bien plus fortes sur les délais de publication du cadre réglementaire que sur les progrès sollicités.

Il n'en irait pas de même si l'Union européenne prenait unilatéralement la résolution d'aller plus loin dans ses exigences environnementales. Avant la réunion de la COP 15, la position européenne consistait à envisager une **réduction des émissions de gaz à effet de serre portée de 20 % à 30 % dans la perspective d'un accord mondial**, juridiquement contraignant et engageant toutes les puissances industrielles de la planète. Ces conditions semblaient

(1) Le clinker est un constituant du ciment obtenu par calcination d'un mélange d'acide silicique d'alumine, d'oxyde de fer et de chaux. Moulu puis additivé avec des laitiers de hauts-fourneaux par exemple, le clinker sert à fabriquer le ciment, entrant lui-même dans la liste des constituants du béton.

(2) Communiqué de presse IP/10/576 du 18 mai 2010.

frappées au coin du bon sens. Une amplification de l'effort demandé aux opérateurs continentaux n'aurait pas eu de conséquence dans la compétition internationale du moment que les États étrangers sollicitaient des investissements similaires de la part de leurs concurrents.

L'échec de Copenhague a écarté ces hypothèses, mais il n'a pas éliminé la **tentation de procéder sans réciprocité à un rehaussement des contraintes posées par le SCEQE**. Un rapport de la Commission, remis fin mai 2010, défendait cette approche par le double argument d'un coût réduit du fait de la crise économique et de créations substantielles d'emplois dans le secteur des technologies vertes. Les récentes négociations à Bruxelles laissent planer le doute sur l'accueil de cette proposition par les grandes nations industrielles. L'hostilité générale dont la France et l'Allemagne se faisaient les figures de proue à la présentation du rapport ⁽¹⁾ paraît avoir évolué dans un sens favorable d'après les comptes rendus du Conseil européen du 11 juin 2010.

*

La mission d'information juge positivement le fonctionnement du système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Le choix de procéder en début de période à une allocation large de crédits gratuits, s'il a traduit un effort limité sur la maîtrise des quantités de CO₂ rejetées, a permis l'émergence d'un large consensus parmi les opérateurs assujettis. La déclaration volontaire des émissions a évité d'importantes difficultés dans le recueil des données autant qu'elle a prévenu les récriminations futures. La deuxième séquence a montré que le marché de quotas permet d'exercer une pression efficace pour une baisse des rejets carbonés dans l'atmosphère, même si la crise économique vient semer un doute sur la pertinence des conclusions que fournit l'expérience. Le passage à la troisième phase devrait accroître ce mouvement en levant les rigidités nées des PNAQ, si toutefois l'objectif assigné ne pêche pas par excès de volontarisme.

Pour autant, ces succès ne doivent pas faire oublier les imperfections du SCEQE. Celles-ci tiennent à sa nature de marché et aux comportements suscités chez les opérateurs. Les critiques émises soulèvent de réelles interrogations, mais tout laisse penser que des corrections pourront facilement être apportées.

(1) Conférence de presse conjointe du ministre français de l'Industrie Christian Estrosi et du ministre allemand de l'Economie Rainer Brüderle.

III.— LES FAIBLESSES DU SYSTÈME EUROPÉEN

Rares sont les politiques publiques dont les auteurs peuvent à bon droit s'enorgueillir de résultats idéaux sans délai ni mesure d'adaptation. Le système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre n'échappe ni à la règle, ni aux critiques. Cela ne signifie pas pour autant que toutes soient fondées. C'est notamment le cas de la qualification d'illusoire de la contrainte carbone qui a pu circuler dans la presse au sujet des installations couvertes par le SCEQE. La décision du Conseil constitutionnel de censurer la création d'une taxe carbone portant sur les particuliers et les entreprises non assujetties a jeté une lumière crue sur certaines caractéristiques du mécanisme sans les inclure dans une vision d'ensemble. L'allocation initiale gratuite sous le régime des PNAQ a contribué à nourrir le sentiment selon lequel les émetteurs modestes faisaient l'objet d'une sollicitation financière alors que les sites particulièrement polluants jouissaient d'un privilège injustifié leur permettant de continuer leur activité sans être réellement incités à contrôler leurs émissions.

La mission d'information a consulté un grand nombre d'études et procédé à de multiples auditions pour parvenir à la conclusion que ce jugement médiatique n'est que très partiellement fondé.

Il faut rappeler en premier lieu que **l'institution d'un marché de permis d'émission répond à la volonté de limiter les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, non au besoin de lever de nouvelles recettes fiscales.** Or l'objectif est atteint, encore qu'on puisse contester à l'infini les ambitions trop étroites de la première phase ou le volontarisme excessif de la troisième séquence. Le plafonnement *ex ante* de la quantité de carbone a été respecté. Dans une optique de protection de l'environnement, c'est tout ce qui importe. On peut toutefois comprendre que le contexte de tension sur le pouvoir d'achat des particuliers comme sur les finances publiques conduise à aborder la problématique financière.

La gratuité de l'allocation des quotas ne signifie pas leur absence de valeur puisque l'existence de marchés secondaires permet précisément l'émergence d'un signal-prix. Le quota consommé a un coût direct s'il a été acheté suite à un dépassement de la dotation initiale ; il équivaut à un coût d'opportunité s'il a été obtenu gratuitement puisqu'il ne pourra être revendu. Devant la commission des finances du Sénat, Jean-Michel Charpin a émis une comparaison intéressante que tous pourront apprécier. Il serait hasardeux de qualifier les quotas de gratuits *« alors même qu'ils s'échangent tous les jours sur un marché et pour une valeur de l'ordre de 15 euros la tonne. On pourrait faire une analogie avec l'ensemble des terrains disponibles sur le territoire national. La plupart sont acquis par héritage et ne coûtent donc rien aux personnes qui en disposent ; cela n'empêche aucunement le marché des terrains de fonctionner comme un marché normal. Il ne viendrait à l'idée de personne de dire que le prix des*

terrains est égal à zéro, parce que la plupart de ces terrains ont été acquis par héritage. Le fait que les quotas aient été distribués gratuitement ne change absolument rien au fait qu'ils ne sont pas gratuits, qu'ils ont un prix, et que cela crée des effets incitatifs qui sont exactement de même nature que les effets incitatifs d'une taxe carbone. »

La réalité du signal-prix est incontestable. Elle ne signifie pas pour autant que les assujettis sont réellement mis à contribution financière. C'est ainsi que **la jurisprudence du Conseil constitutionnel doit être entendue**. Un coût d'opportunité n'est pas comparable à l'acquiescement d'une imposition, il s'apparente moins à une perte qu'à un manque à gagner. En outre, les PNAQ ont pu générer des effets d'aubaine en dotant des installations assujetties plus que leurs besoins ne l'auraient exigé, les crédits superflus générant des bénéfices sur les marchés. ⁽¹⁾

La mission d'information admet cette dernière interprétation. Cependant, il faut rappeler que l'allocation gratuite est vouée à reculer dès 2013, et le début de la phase III, pour totalement s'éteindre en 2027. Elle ne correspond qu'à une construction – très – progressive du système européen d'échange de quotas pour une meilleure conciliation des intérêts économiques et des impératifs environnementaux.

Les plus fortes critiques recensées par la mission d'information ont moins porté sur la logique du système que sur les faiblesses des marchés qui le structurent. La volatilité des cours a été dénoncée comme une source d'incertitude pour les entreprises assujetties et comme la conséquence directe d'une spéculation excessive. Plus préoccupant, des manœuvres frauduleuses ont permis d'identifier des failles inquiétantes dans les mécanismes de régulation et de contrôle. Enfin, l'efficacité réelle du SCEQE a été mise en cause à la fois au regard de sa couverture partielle de l'activité économique et en raison de la dissymétrie qu'il implique dans la répartition des efforts.

Ces imperfections auraient été avantageusement corrigées par la **création d'une taxe européenne en substitution au marché d'échange de quotas d'émission**. Le dispositif fiscal, en effet, ne subit pas de variation de taux à moins que l'autorité publique ne le décide ; les services chargés de contrôler son respect sont compétents et expérimentés ; il frappe également et uniformément l'ensemble du territoire visé. **La mission d'information n'a pas souhaité entrer dans ce débat.** L'étude historique à laquelle elle a procédé a démontré que la création d'une taxe carbone à l'échelle de l'Union a été sérieusement envisagée et qu'elle s'était heurtée à des **obstacles difficilement surmontables**. L'idée peut être séduisante, sa concrétisation demeure plus qu'aléatoire. Il a été résolu de se concentrer sur l'existant et sur ses voies d'amélioration.

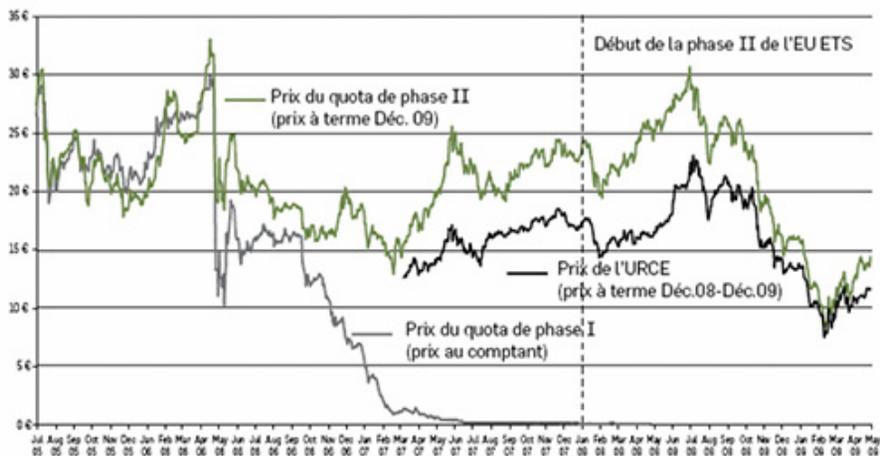
(1) Il a été souligné devant la mission que la France a moins avantage son secteur électrique que d'autres pays. L'existence de tarifs régulés inférieurs aux prix mondiaux a en effet absorbé les éventuels crédits carbone distribués en excès.

A.— UNE VOLATILITÉ DES COURS ASSUMÉE

La première inquiétude quant à la bonne marche du SCEQE a trait à la volatilité du prix du crédit carbone sur les marchés secondaires. Les quatre premières années de fonctionnement du dispositif se sont en effet traduites par une forte instabilité qui pourrait pénaliser les industries assujetties dans la mise en œuvre d'un effort constant de modernisation de leurs procédés de production. **Après avoir fluctué entre 20 et 30 € en 2005, il est tombé à 15 € en 2006, pour remonter à 25 € en 2008 et retomber à moins de 15 € en 2009. Surtout, l'année 2007 a vu l'anéantissement du signal-prix : le quota carbone n'avait alors plus aucune valeur.** La mise aux enchères d'une partie de sa dotation par la Lituanie en septembre 2007 fixa le niveau d'adjudication d'un crédit à seulement six centimes.

L'établissement d'un prix à zéro marque, par construction, un échec du cadre de marché par saturation de la demande due à une offre pléthorique. **La mission d'information s'est interrogée sur les événements qui avaient pu provoquer cet effondrement.** ⁽¹⁾ Il résulte d'une logique certaine, née de la conjonction de l'allocation volontairement excessive de 2005 et de l'expiration de la phase I du système au 31 décembre 2007.

ÉVOLUTION DES PRIX DU CARBONE SUR LE MARCHÉ EUROPÉEN D'ÉCHANGE DE QUOTAS DE CO₂



Source : Regards Croisés sur l'Économie (n° 6, octobre 2009).

(1) Les éclairages apportés par l'audition de Michel Prada et de ses collaborateurs, entendus pour présenter leurs recommandations en termes de régulation des marchés de carbone, ont été particulièrement utiles pour comprendre le déroulement des événements décrits ici.

Les courbes présentées ci-dessus correspondent au coût des quotas sur les marchés d'échange entre 2005 et 2009. Le pluriel peut surprendre. En effet, **il existe plusieurs prix car il existe plusieurs sortes de quotas dans le SCEQE**. En gris clair sont présentées les fluctuations du quota de première phase. En vert sombre figure le prix du crédit carbone de seconde phase. Enfin, la courbe en noir représente les crédits spécifiques au Protocole de Kyôto, partiellement utilisables dans le cadre européen. Seules sont pertinentes, ici, les données européennes des première et deuxième séquence.

Les courbes sont relativement similaires jusqu'au printemps 2006. Le prix du quota de première phase s'est effondré en avril 2006, lorsque les déclarations des entreprises assujetties sur leurs émissions vérifiées ont fait apparaître une situation d'**allocation excessive** par les PNAQ1. La Commission européenne a confirmé un reliquat de quotas prévisible se montant à 4 % de l'enveloppe globale. En quelques jours, le prix du crédit carbone s'est brutalement ajusté de plus de 50 %, avant de varier jusqu'à l'automne 2006 dans une fourchette comprise entre 15 et 20 €. À partir de cette date, les deux courbes divergent irrémédiablement. **Deux logiques distinctes** sont à l'œuvre : une baisse tendant vers zéro du prix du quota de phase I en raison de l'impossibilité pour les opérateurs de les conserver pour une utilisation future ; une stabilisation des prix des contrats à terme de phase II autour d'une moyenne de 20 €.

Au 1^{er} janvier 2008, les crédits de première phase ont vu disparaître leur valeur légale, bien après avoir perdu leur valeur financière. Le marché a évolué en 2008 dans une bande comprise entre 20 et 25 €, avant d'atteindre son plus haut historique à 30,60 € en juillet, amorçant ensuite une **baisse continue** sur le deuxième semestre. Le prix du quota d'émission de CO₂ sur le marché européen a chuté à 8,20 € le 12 février 2009, avant de se stabiliser ensuite dans une bande comprise entre 10 et 15 €.

Sur les cinq années de fonctionnement du marché européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, deux modifications brutales des prix attirent le regard. **L'effondrement en fin de phase I et la longue baisse des prix de 2009 trouvent des explications différenciées – réglementaires ou conjoncturelles – mais les deux phénomènes ne remettent pas en cause le fonctionnement du marché.**

– Le premier pic de volatilité, la baisse brutale des prix de 2006, a indirectement été abordé à travers la description des trois phases de mise en place du SCEQE. On sait combien la première séquence de fonctionnement a répondu à une logique pragmatique d'installation du dispositif plutôt qu'à la recherche d'un fonctionnement d'ores et déjà efficace. L'absence de données précises sur les quantités de carbone rejetées par les installations assujetties, et la volonté de réunir un consensus aussi large que possible autour du nouveau mécanisme, avaient conduit la Commission à valider des PNAQ1 peu contraignants de façon à préserver la compétitivité des entreprises. L'abondance de crédits distribués devait aboutir à une saturation du marché. Or il était exclu de concéder aux bénéficiaires

le privilège de reporter les quotas détenus sur la phase II, à peine de fortement dévaluer la contrainte imposée dans le cadre des PNAQ2. Cette conjonction a entraîné des ventes massives et une chute brutale du prix jusqu'à la perte de toute valeur.

Il est donc erroné de prétendre que le prix du carbone a atteint zéro en 2007 : c'est seulement le quota de première phase, voué à disparaître, qui a vu s'effondrer son cours. Le quota de deuxième phase, pour sa part, a connu des cotations normales entre 15 et 25 €.

– **La forte diminution du prix au cours de la phase II s'explique quant à elle par la contraction de l'activité économique provoquée par la crise.** Les baisses conjuguées de la production industrielle et de la consommation d'énergie qui ont accompagné le ralentissement économique européen ont, en effet, entraîné une diminution des émissions de CO₂ des installations assujetties, avec comme conséquence une baisse de la demande de quotas. À cet effet réel significatif – l'élasticité des émissions de gaz à effet de serre au PIB excède 1, c'est-à-dire qu'une baisse de la richesse nationale provoque une baisse plus que proportionnelle des rejets de carbone – est venu s'ajouter un mécanisme financier qui a accentué la baisse du prix du quota. En effet, le durcissement des conditions d'accès au crédit et aux marchés des entreprises a conduit les détenteurs de crédits à monétiser leurs excédents sur le marché pour lisser leurs besoins de trésorerie à court terme. Cette stratégie d'optimisation est autorisée par le **décalage d'une année entre la délivrance des quotas par les pouvoirs publics et la restitution obligatoire par les entreprises**. Un opérateur peut ainsi monétiser son allocation immédiatement après la délivrance des quotas, grâce un contrat à terme qui lui assure de couvrir ses besoins anticipés à un an. Il en a résulté une augmentation de l'offre de quotas.

Cette situation ne peut être tenue pour négative, même si elle affaiblit le signal-prix. En libérant des ressources pour les entreprises, les quotas ont apporté une aide précieuse pour surmonter la crise, préserver le futur des assujettis et protéger l'emploi. Toutefois, l'interrogation reste permise quant à l'existence de ces phénomènes spéculatifs dans les marchés du carbone. Certes, la spéculation donne aux échanges une fluidité nécessaire à leur fonctionnement correct. Mais les difficultés rencontrées pour une moralisation de la finance internationale laissent craindre l'émergence de dérives à même de pénaliser l'industrie européenne, la protection de l'environnement ou les deux à la fois.

Le tableau ci-dessus montre ainsi que les volumes échangés sur les marchés croissent régulièrement. Il est significatif que 2009 ait vu un **volume de transactions supérieur à cinq milliards** de crédits alors même que **l'allocation annuelle de la phase II dépasse à peine les deux milliards** de quotas.

Tableau n°1 – Evolution des échanges sur le marché européen du CO₂ entre 2005 et 2009*

Année	Volumes échangés (millions de tonnes)	Valeurs des transactions (millions d'euros)	Prix moyen (euros)
2005	262	5 400	20,6
2006	828	14 500	17,5
2007	1 458	25 200	17,3
2008	2 731	61 200	22,4
2009	5 016	65 900	13,1

Source : Point Carbon

* hors gré à gré non compensé.

Lecture du tableau : après une phase de démarrage rapide entre 2005 et 2007, correspondant à la première phase du marché, le basculement du marché en phase II (2008-2012) s'est traduit par un quasi-doublement des échanges en volume et d'un triplement des échanges en valeur entre 2007 et 2008. 2008 à 2009 s'est traduit par une augmentation toujours très importante des volumes échangés (élément à nuancer, dans le contexte de la fraude à la TVA), soit un quasi-doublement, les échanges en valeur n'ayant connu qu'une augmentation modeste en raison de la considérable baisse des prix consécutive au pic de la récession économique, notamment au premier trimestre 2009.

Source : Rapport de la commission Prada

La mission d'information est convaincue que la volatilité des prix sur le marché européen du CO₂ ne remet pas en cause son bon fonctionnement, dans la mesure où les brusques variations s'expliquent par des événements externes et non par une action spéculative. Du reste, il ne semble pas que les fluctuations se singularisent par leur ampleur au regard des autres cotations de matières premières, notamment en ce qui concerne le pétrole.

Les sommes qui transitent désormais sur les plateformes d'échanges rendent cependant nécessaire l'instauration d'un **cadre strict de régulation financière et juridique**, qui fait pour l'heure défaut, et que la mission d'information appelle de ses vœux.

B.— UN MARCHÉ INSUFFISAMMENT RÉGULÉ

En février 2010, la presse s'est fait l'écho d'une perturbation de l'activité de la place de marché parisienne du carbone, Bluenext. Une attaque criminelle a entraîné une suspension des opérations dans treize pays de la zone euro après que des détenteurs de quotas de carbone eurent reçu des courriers électroniques les incitant à communiquer le mot de passe ouvrant l'accès à leur compte.

Cette affaire donne un aperçu de l'organisation des plateformes d'échange de quotas d'émission, du moins de ce que les médias en perçoivent et du déficit de régulation classique qui peut y être constaté. En réalité, le type d'infraction

mentionné – le *phishing* – se pratique indifféremment sur internet, dans les banques en ligne et jusque sur des sites de vente d'ouvrages littéraires. La communication médiatique qui a suivi résulte, pour l'essentiel, du caractère de nouveauté associé aux marchés de CO₂.

Il n'en reste pas moins que **la régulation de la finance carbone demeure plus que perfectible**. Sur ce point comme sur d'autres, la France peut légitimement se targuer d'un rôle décisif dans le perfectionnement de l'organisation européenne. **La mission d'information a constaté au cours de son déplacement auprès des instances de Bruxelles à quel point le rapport réalisé par la commission présidée par Michel Prada a suscité l'intérêt de l'exécutif de l'Union**. La somme de travail réalisée à cette occasion et la pertinence des recommandations formulées pour une amélioration du système ont d'autant plus reçu un accueil favorable que la position française n'a pour l'heure pas été contestée par un autre État membre. **Convaincue par les conclusions qui lui ont été présentées, la mission d'information les a faites siennes dans leur totalité**.

Le marché européen s'est librement structuré en plateformes de négociation standardisées. Leur part de marché s'est accrue de manière très significative avec le démarrage de la deuxième séquence du SCEQE au 1^{er} janvier 2008. En 2007, les transactions de crédits européens sur les plateformes de négociation représentaient un peu moins d'un tiers des échanges en volume. Elles ont depuis connu une progression continue : elles organisent désormais autour de 60 % des volumes.

Sur le marché des crédits internationaux créés par le Protocole de Kyôto, le gré à gré demeure en revanche majoritaire. C'est aussi de cette manière que s'opère le reste des transactions de quotas européens. Deux composantes se distinguent : d'une part le marché de gré à gré passant par une chambre de compensation (dit *compensé*) et le marché de gré à gré en bilatéral pur⁽¹⁾. **En combinant les transactions conclues sur les plateformes de négociation et les échanges de gré à gré passant par une chambre de compensation, les marchés organisés sur les quotas européens contrôlent 85 % des volumes de carbone échangés**.

La consolidation de la prépondérance des marchés organisés, et notamment des plates-formes de négociation, sera un facteur de sécurisation du marché pour trois raisons. En premier lieu, par le degré de standardisation des produits échangés, l'importance des volumes traités et la réelle transparence des prix et des volumes qu'elles permettent, les plateformes de négociation jouent un rôle essentiel dans la **révélation du signal-prix**. En second lieu, la centralisation des données autorise une **plus grande transparence** sur les transactions réalisées. Enfin, en organisant le passage par une chambre de

(1) Une vente de gré à gré est un accord contractuel conclu entre deux contreparties. Une telle transaction, si elle porte sur un instrument dérivé, génère pour chacune, un risque de crédit. En effet, dans le cas où l'une des deux ferait défaut et s'avérerait incapable d'honorer ses engagements, l'autre pourrait se retrouver dans une position financièrement défavorable.

compensation, elles procurent un meilleur encadrement des risques de contrepartie qui **limite le risque systémique**. Ainsi, la résolution sénatoriale du 7 décembre 2009 a appelé l'attention sur l'intérêt d'une obligation de passage par une chambre de compensation pour toutes les transactions sur le marché européen de permis d'émissions de CO₂. Pour autant, la possibilité de conclure des transactions de gré à gré ne devrait pas se voir remise en cause.

Sept bourses de carbone ont été créées depuis l'entrée en vigueur du SCEQE en 2005. Trois sont uniquement actives sur le marché au comptant : *Climex* au Pays-Bas, *Green Market* en Allemagne et *EEXA* en Autriche. Trois autres ont développé à la fois un marché au comptant (*spot*) et un marché à terme (*futures*) : *BlueNext* en France, *EEX* en Allemagne et *Nordpool* en Norvège. Enfin, *ECX*, au Royaume-Uni a créé à côté d'un compartiment dérivé classique, un marché dit de « *spot-futures* ». Ce compartiment spécifique, qui s'apparente à un marché au comptant dans sa finalité, a, du fait d'un règlement-livraison différé, le statut de marché financier pour les autorités britanniques.

LES MARCHÉS ORGANISÉS DU CO₂ EN EUROPE



Source : Rapport de la commission Prada.

Il est difficile d’appréhender le caractère juridique du quota en raison de son double usage, qui correspond au choix des autorités de l’Union dans la définition d’un mécanisme de marché de permis échangeables. Un quota constitue à la fois un instrument réglementaire permettant de satisfaire les obligations environnementales imposées par le plafonnement des émissions autorisées ainsi qu’un objet qui a vocation à s’échanger sur le territoire de l’Union européenne. Quoiqu’économiquement tout à fait concevable, cette double nature lance un défi à la science juridique : à quelle catégorie de droit rattacher ce nouvel instrument et, le cas échéant, quel corpus de règles instituer pour répondre aux besoins de son bon fonctionnement ?

Un permis d’émission de gaz à effet de serre emprunte des caractères de l’autorisation administrative, en ce qu’il concourt à l’objectif général de politique publique de réduction des rejets atmosphériques de gaz à effet de serre, et à un objet négociable correspondant à l’ambition d’optimisation économique du dispositif que permet l’échange entre allocataire excédentaire et consommateur dans le besoin. Le choix de la qualification juridique des quotas révèle l’importance respective que la puissance publique confère à chacun de ces deux objectifs. Le crédit carbone constitue un *objet juridique non identifié* à mi-chemin entre l’actif immatériel et le produit de base classique, auquel il s’apparente, en représentant une tonne de CO₂ physique.

LE QUOTA D’ÉMISSIONS ET LES CATÉGORIES JURIDIQUES DU DROIT FRANÇAIS

<i>Catégories juridiques</i>	<i>Principales raisons qui ont amené à écarter un rattachement des quotas de CO₂ à ces catégories</i>
<i>Droit de propriété intellectuelle.</i>	<i>Le quota n’est pas défini par un monopole d’exploitation d’une œuvre intellectuelle pour le titulaire des droits.</i>
<i>Contrat (comme par exemple un contrat de livraison de matières premières, livrable à l’échéance du contrat).</i>	<i>Le quota n’est pas constitutif d’un droit de créance d’une partie sur une autre partie.</i>
<i>Titre de créance.</i>	<i>Le quota n’est pas représentatif d’une créance, même sur l’État.</i>
<i>Droit de créance (non matérialisé par un titre).</i>	<i>Le quota n’est pas représentatif d’une créance, même sur l’État.</i>
<i>Titres de capital.</i>	<i>Le quota ne donne pas droit, au prorata, au produit de la liquidation des actifs, ni au dividende.</i>

Source : Rapport de la commission Prada.

Aucun accord n'existe en Europe dans le cadre du SCEQE, ni dans le monde au sens des mécanismes du Protocole de Kyôto, sur la nature des permis d'émissions de gaz à effet de serre. Chacun s'est attaché à relever les caractéristiques qui conduisaient à l'exclure d'une catégorie existante, mais nul n'est parvenu à l'inscrire évidemment dans un référentiel connu.

En France, le Parlement s'est prononcé en faveur du rattachement des quotas européens et internationaux à une **catégorie existante du droit civil**, en les assimilant à des **biens** soumis au droit de propriété. Cette option est audacieuse dans le silence des textes européens qui ne confèrent même pas un droit au détenteur d'un crédit carbone. Le quota de CO₂ se rapproche cependant effectivement d'un bien en certaines de ses caractéristiques, compatibles avec les attributs traditionnels de la propriété dans la tradition juridique latine : l'*usus* s'exerce dans les limites de la contrainte administrative de restitution une fois l'année écoulée ; l'*abusus* se manifeste par le droit de vendre les quotas possédés. Il n'y a pas lieu d'évoquer le *fructus* dès lors que le quota lui-même ne produit rien. Cette situation n'a cependant rien d'exceptionnel et se retrouve dans la majorité des biens de consommation. Un crédit carbone peut également être saisi en application des procédures civiles d'exécution. Le caractère précaire du quota n'est donc pas un obstacle à son appropriation, comme le droit de propriété peut sans restriction s'exercer sur un objet périssable.

Pour autant, le rapprochement entre quota et bien au sens du droit civil n'est pas évident. Le Congrès américain a ainsi volontairement exclu la possibilité de constituer un droit de propriété sur les quotas de SO₂, comme pour en mieux souligner le contenu moral, tout en prévoyant la possibilité de les transférer entre propriétaires et exploitants des installations concernées, ainsi que toute autre personne en détenant régulièrement. Dans une stricte perspective juridique, l'identification d'un permis d'émission de CO₂ à un bien peut apparaître critiquable. La puissance publique n'a pas vocation à créer des droits de propriété dans le cadre de l'exercice de sa mission de service public. Le choix du Parlement a été guidé par **la volonté d'assurer la protection des échanges**, en rattachant les quotas au champ protecteur du droit civil. **Le principal avantage de la qualification en bien meuble est d'assurer l'application des dispositions du Code civil relatives aux modalités de cession et de protection des biens.**

Toutefois, cette solution ne semble pas pleinement satisfaisante. La décision de considérer un quota comme un bien meuble ne constitue qu'un pis-aller. De surcroît, il n'est pas concevable que des crédits carbone destinés à être échangés sur le territoire européen changent de nature juridique en fonction de la nationalité de leur possesseur. Enfin, des dysfonctionnements naissent de cette organisation imparfaite, qui sont parfaitement utilisés par des opérateurs peu scrupuleux.

Ainsi, deux opérations frauduleuses d'envergure sont survenues en l'espace d'une année sur le marché européen du carbone. Toutes deux découlent en droite ligne d'une insuffisante régulation juridique et financière.

– **L’année 2009 a été marquée par une manœuvre délictuelle importante touchant la TVA sur le marché européen du CO₂.** Le mécanisme en jeu a été celui d’une **fraude à la TVA de type *carousel***, fondée sur le régime fiscal applicable aux transactions transfrontalières entre deux États membres de l’Union européenne. Les opérateurs incriminés achetaient des volumes élevés de crédits auprès de fournisseurs localisés dans un autre État membre avant de les revendre sur le marché national. L’acquisition extérieure des droits donnait lieu à collecte et déduction immédiate de la taxe par l’acquéreur, selon la procédure d’autoliquidation, c’est-à-dire sans décaissement effectif accompagnant la déclaration de TVA. Lors de la revente du quota au profit d’un acquéreur établi sur le marché national, il était loisible au revendeur de facturer la taxe sans pour autant la reverser aux services fiscaux. En l’absence de TVA d’amont à imputer, la taxe ainsi éludée – mais qui avait été régulièrement payée par le client – se transformait en bénéfice. Quant à l’administration, elle était dépourvue de moyens de recoupement permettant d’assurer le suivi des acquisitions de quotas et d’intervenir en temps utile, avant que l’opérateur indélicat ne disparaisse sans laisser de trace. La fraude était rendue d’autant plus aisée que les quotas sont des **droits incorporels dont la circulation est particulièrement facile** puisque les transactions ne peuvent faire l’objet de déclarations d’exportation et de vérifications physiques. La fraude s’est avérée d’autant plus efficace que la liquidité du marché a permis de réaliser des opérations portant sur des volumes très importants. Si le montant des fraudes potentielles ne peut être évalué avec précision – jusqu’à cinq milliards d’euros ! – on peut cependant noter la corrélation entre la suspension du régime de TVA applicable en France sur le marché au comptant à la fin du deuxième trimestre 2009 et la diminution alors, des volumes échangés d’une part, des transactions effectuées via des plateformes de marché d’autre part.

La fraude à la TVA a trouvé sa source dans le **régime fiscal appliqué au marché au comptant des quotas de CO₂, régime de TVA pourtant non destiné aux instruments financiers immatériels**. L’administration fiscale française a réagi par une instruction du 10 juin 2009 instaurant un dispositif d’imposition à la TVA à taux zéro qui a, en supprimant les profits potentiels, éliminé de fait le risque de fraude *carousel*. L’Union européenne a par la suite proposé un régime spécifique de TVA d’application laissée à la discrétion de chaque État membre. Le conseil ECOFIN du 2 décembre 2009 a agréé la proposition de la Commission d’une directive modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l’application facultative et temporaire de l’autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude. Le risque de fraude ne sera cependant écarté que lorsque la totalité des États aura procédé à la transposition. Si la plupart des grands États actifs sur le CO₂ ont déjà mis en place les mesures nécessaires, **la subsistance du régime précédemment applicable dans un seul État membre rend possible la répétition du même mécanisme de fraude**.

Cette mésaventure n’est pas liée à la nature même des marchés de carbone. La fraude *carousel* est apparue il y a plus de trente ans. **La vulnérabilité est**

cependant plus grande pour les raisons exposées, par la jeunesse des dispositifs et par l'insuffisance de régulation.

— En mars 2010, un dysfonctionnement d'un autre type a été identifié. La Hongrie a utilisé les services de plusieurs intermédiaires pour procéder à la vente d'une masse d'**unités de réduction certifiées d'émissions** (URCE), une forme de quota reconnue par le Protocole de Kyôto. Budapest affirme avoir signifié à son premier intermédiaire que les crédits étaient d'anciens quotas européens convertis en URCE, cessibles uniquement sur le marché international et interdits à la vente dans l'Union européenne. En effet, une mise à disposition sur le marché européen du carbone équivaut à une **émission illégale de quotas** hors du contrôle de la Commission. Cette fausse monnaie, si elle est injectée dans le SCEQE, revient à relever le plafond d'émissions autorisées de gaz à effet de serre. Cependant, un nombre relativement considérable de ces URCE a été retrouvé sur BlueNext, la plateforme parisienne d'échange de crédits carbone. Cette découverte a provoqué une **agitation qui a conduit BlueNext et sa concurrente scandinave NordPool à suspendre les transactions portant sur les URCE pendant près d'une semaine**, temps nécessaire à l'identification des crédits douteux. La recherche a été facilitée par le gouvernement hongrois qui a donné aux autorités compétentes toutes les informations nécessaires. La Commission a, pour sa part, interrompu au printemps les procédures de conversion de quotas.

Ces affaires imposent le sentiment que **la régulation de la finance carbone est tout à fait perfectible**. En ne précisant pas suffisamment les règles de contrôle du marché européen, les directives communautaires laissent le champ libre aux aigrefins. Il est impératif de définir un cadre précis pour les échanges de quotas et d'instituer une autorité de contrôle chargée d'assurer son respect. **Idéalement, cette instance aurait compétence sur l'ensemble du territoire de l'Union et des transactions qui s'y tiennent** ; à défaut, la mission pourrait valablement échoir aux autorités de marché des États membres.

Le rapport Prada a formulé un ensemble de recommandations propres à limiter les risques de dysfonctionnement du marché. Il est primordial que l'Union européenne les prenne en considération pour éviter la répétition d'affaires de même nature, qui jettent le discrédit sur le SCEQE.

C.— UNE COUVERTURE PARTIELLE DES ÉMISSIONS

Finalement et à l'exception des imperfections de jeunesse qui perturbent le fonctionnement optimal des marchés d'échanges de quotas d'émission, le système européen peut légitimement prétendre à un satisfecit. L'architecture édiflée par les autorités communautaires avec le concours des États membres a précipité l'émergence d'un ensemble cohérent, performant du point de vue environnemental et bien accepté par les acteurs économiques. La limite principale à son action en faveur de la limitation de rejets de CO₂ dans le milieu tient cependant à son **périmètre, particulièrement restreint au regard d'enjeux d'envergure planétaire**. La mise en perspective est d'autant plus troublante si l'examen porte

sur le volet français du SCEQE, tant le paradoxe est grand entre efforts consentis et impact effectif.

Même s'il embrasse les installations les plus énergivores et les plus émettrices – 80 % des plus petites installations assujetties représentent seulement 10 % des émissions couvertes – **le système européen contrôle seulement 4 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde**. Ainsi, la réduction des rejets assujettis de 21 % prévue pour 2020 équivaudra à l'économie d'un peu plus de 0,8 % des émissions mondiales de carbone et autres composés propices au changement climatique, en supposant que les puissances industrielles étrangères n'aient pas augmenté leur propre production d'ici là.

À l'intérieur même de cet ensemble relativement modeste, du fait de son choix en faveur de l'électricité nucléaire et des efforts de modernisation déjà accomplis par ses industriels, **la France demeure un petit émetteur de gaz à effet de serre**. Aux termes du PNAQ2, elle rejette annuellement dans l'atmosphère près de **130 millions de tonnes de CO₂**, dont moins de 30 pour sa production énergétique. Elle ne détient ainsi que **le vingtième des quotas de l'ensemble de l'Union**. Pour donner un ordre de grandeur, il suffit de mentionner que l'électricien allemand RWE reçoit à lui seul une allocation correspondant à 170 millions de crédits.

Le plan national d'allocation des quotas en vigueur pour la phase II couvre actuellement **38 % des émissions totales** de CO₂ en France, dont **93 % des émissions industrielles**.

LA COUVERTURE PAR LE SCEQE DES REJETS DE CO₂ DANS L'INDUSTRIE NATIONALE (ENTREPRISES DE PLUS DE 10 SALARIÉS, HORS CARBURANT)

Branches soumises au SCEQE	Part des émissions de la branche couverte par le SCEQE
Sidérurgie	100 %
Chimie	47 %
Chaux et ciment	100 %
Céramique	5 %
Tuile et brique	100 %
Verre	100 %
Papier et carton	98 %
Autres	43 %

Source : ADEME.

La couverture du SCEQE est étendue sur certains secteurs : dans d'autres, elle reste marginale. Les États avaient la possibilité d'inclure des unités de production dans le système au fur et à mesure de la mise en place de celui-ci. Ces ralliements ont été rares et, de toute façon, la faible taille des installations en question n'aurait pas permis un gain significatif. En outre, **les secteurs visés sont ceux dont les émissions étaient déjà, pour l'essentiel, stabilisées ou**

décroissantes depuis plus de deux décennies (-13 % pour l'industrie depuis 1990), alors que celles du secteur diffus, non concerné par ce signal prix, continuent à croître (de 14 % pour les transports sur une période identique).

ENVELOPPE ANNUELLE DE QUOTAS D'ÉMISSION DANS LE CADRE DU PNAQ2

(en millions de tonnes de CO₂)

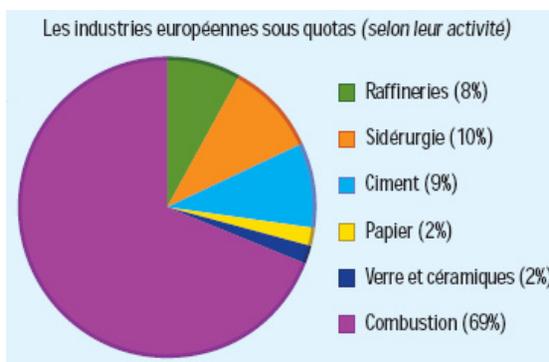
Secteur d'activité	Allocation
Chauffage urbain	5,46
Combustion d'énergie	0,37
Électricité	25,59
Transport de gaz	0,84
Raffinage	16,54
Combustion agro-alimentaire	5,97
Combustion chimie	9,79
Combustion externalisée	2,64
Combustion industrie	1,11
Combustion (autres)	2,88
Acier	25,73
Ciment	15,40
Chaux	3,18
Verre	3,73
Céramique	0,02
Tuiles et briques	1,11
Papier	4,32

Source : Décret n° 2007-979 du 15 mai 2007.

En outre, la réduction des émissions pose toujours une **question de faisabilité à l'avenir**. Les modernisations les plus faciles, les adaptations les moins coûteuses ont pu être réalisées dans les premiers temps du système. Plus le plafond de rejets autorisés s'abaisse, plus il sera délicat d'explorer des gisements d'économie. **La mission d'information a entendu les représentants de l'industrie cimentière expliquer que les deux tiers des émissions de leur branche correspondent à une libération dans l'atmosphère inhérente à la production de matériau, phénomène chimique sur lequel il n'est pas envisageable d'effectuer le moindre progrès.** Il ne reste par conséquent qu'un tiers des rejets sur lequel travailler, lié à la combustion énergétique nécessaire à la fabrication des *clinkers*. Les cimentiers ont signalé avoir obtenu un gain de 10 % sur ce second volet du processus. Pour appréciable qu'il soit, il ne représente jamais que 3 % d'économie dans l'ensemble des émissions du secteur.

La répartition française par secteur est voisine de celle qui a cours dans l'ensemble de l'Europe, où **une grande partie des abattements obtenus serait imputable aux producteurs d'électricité** qui, contrairement aux secteurs industriels, ont le pouvoir d'ajuster à très court terme leur structure de production, en substituant par exemple du gaz au charbon pour l'alimentation des centrales

thermiques de pointe. La production thermique de pointe ne représente néanmoins que 10 à 15 % du parc de production français.



Source : Mission climat de la Caisse des dépôts et consignations (2008)

La couverture des secteurs économiques polluants par le système européen d'échange de quotas constitue, au terme de cette présentation, le point faible le plus important identifié par la mission d'information. Son extension à de nouvelles branches à compter de 2013 ne parvient pas à inverser ce jugement, d'autant moins qu'elle soulève de sérieuses interrogations sur sa pertinence face à une concurrence internationale particulièrement dynamique. En l'état actuel, et même si son acceptation sociale et surtout économique a été parfaitement orchestrée par les directives, le SCEQE ne paraît pas être l'instrument qui permettra à lui seul à l'Europe de relever le défi du changement climatique.

Toutefois, plus que d'une substitution, **la mission d'information considère que le système d'échange de crédits carbone nécessite l'adjonction d'un dispositif propre à élargir le contrôle européen sur d'autres sources de pollution** sans faire supporter aux seuls citoyens et entreprises du continent la charge de cette politique vertueuse dont d'autres, tout aussi responsables sinon plus, continuent de s'exonérer. La coordination entre le système européen et les mécanismes de Kyôto a également été abordée. La faisabilité et l'opportunité d'un **mécanisme de taxation** ont été évoquées tout au long des trois mois d'investigation de la mission, en partie en raison de la propension médiatique à qualifier toute nouvelle mesure de taxe carbone, même si elle ne s'apparente en aucun cas à un mécanisme fiscal.

SECONDE PARTIE

PARFAIRE LE SYSTÈME

Le plafonnement des rejets de gaz à effet de serre à travers le système d'échange de quotas sous plafond présente une **efficacité certaine** et un **fonctionnement cohérent**, entamés néanmoins par des dysfonctionnements qui devront être rectifiés rapidement et par une insuffisance dans le périmètre de couverture des installations émettrices de CO₂.

La mission d'information a retiré de ses investigations la conviction que le SCEQE constitue un outil important dans la mise en œuvre de la politique européenne de lutte contre le changement climatique. Le consensus ressenti auprès des opérateurs économiques, que le passage à la phase III du dispositif ainsi que la substitution progressive de l'adjudication aux enchères à l'allocation gratuite ne devraient nullement entamer, mérite d'être préservé. Une fois les crédits carbone devenus payants, les États membres recevront un appréciable supplément de recettes. Dans un contexte de tension sur les finances publiques, cet aspect doit être pris en considération. En outre, **il est toujours préférable d'asseoir une imposition sur un comportement socialement néfaste** – ici la production de composés nuisibles à l'équilibre environnemental – que sur une activité économiquement vertueuse et créatrice de richesse, traditionnellement le travail ou l'investissement.

Les travaux menés ont néanmoins forgé la **certitude que le contrôle des installations assujetties tel qu'il existe à l'heure actuelle ne pourra suffire** à atteindre les objectifs environnementaux de l'Union européenne. Il menace de surcroît de pénaliser son économie en la grevant d'une préoccupation écologique dont ses concurrents internationaux s'exonèrent volontiers. La valorisation du carbone équivaut à un surcoût pour les opérateurs économiques, qui sont conduits à le reporter sur leurs marges, affaiblies par la crise, ou à le répercuter sur le prix de vente final au risque d'inciter l'acheteur à se tourner vers des productions moins onéreuses.

Tant pour la correction des carences du système que pour la promulgation de mesures complémentaires, **la mission d'information se félicite du rôle moteur joué par la France au sein des instances communautaires.** Déjà à l'œuvre pour l'adoption du paquet énergie climat, la diplomatie française s'investit fortement pour convaincre ses partenaires d'approfondir la logique du système tant dans ses objectifs environnementaux que dans ses contreparties économiques. Aux recommandations de Michel Prada sur la régulation, il faut ajouter le rapport de Jean-Michel Charpin sur la problématique des enchères de quotas de la troisième séquence. Ces positions argumentées jouissent d'un poids important dans la négociation.

La mission d'information s'est attachée à l'exploration des diverses options d'amélioration et de complément du mécanisme de quotas actuel. Elle a dégagé trois axes de réflexion faisant chacun écho à une problématique majeure pour l'avenir de l'Europe et du monde.

En premier lieu, il importe de **parfaire le contrôle exercé sur les émissions de gaz à effet de serre**. L'Union européenne joue depuis Kyôto le rôle de locomotive internationale pour le combat contre le changement climatique. Comme elle a su construire une architecture institutionnelle bien acceptée, la logique suppose qu'elle continue dans cette voie. Cependant, **le volontarisme environnemental n'exclut pas la sagesse**. Il est nécessaire de mener une étude précise sur les conséquences effectives des initiatives retenues et de **considérer l'environnement comme un bien global, dont la préservation doit être effectivement assurée à l'intérieur des frontières de l'Union comme à l'extérieur (I)**. Il n'y aurait aucun intérêt à imposer aux nationaux des États membres, citoyens et industriels, une série de restrictions qui aboutirait à déplacer les sources d'émission de carbone plutôt qu'à les diminuer.

En deuxième lieu, et cette ambition rejoint la précédente, il convient de **prendre des mesures adaptées pour limiter les effets négatifs de la politique environnementale de l'Union sur son dynamisme économique**. Une croisade irraisonnée contre les émissions de gaz à effet de serre précipiterait les délocalisations industrielles au bénéfice de territoires moins regardants, aux technologies plus récentes et donc plus polluantes. Une Europe décarbonée ne doit pas signifier une Europe appauvrie et seul îlot d'air pur dans un monde toujours indifférent au niveau général des émissions. Au contraire, l'Union doit se doter de mécanismes propres à **faire émerger l'intérêt environnemental comme une variable déterminante des relations commerciales internationales (II)**.

En troisième et dernier lieu, l'édification d'une Europe décarbonée suppose une **cohérence d'ensemble dans l'organisation retenue** et une prise en compte réaliste de **l'influence du continent dans la mobilisation de la communauté internationale**. Celle-ci n'est pas nulle : l'exemple du succès européen incite des puissances industrielles – les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud notamment – à envisager l'institution d'un marché de quotas. Pour autant, l'échec de Copenhague a montré crûment les **limites de la vertu (III)**.

I.— ÉTENDRE LA COUVERTURE DU SYSTÈME

Les installations assujetties sont responsables de 40 % des émissions européennes de gaz à effet de serre. Il s'agit d'une part importante, mais qui reste limitée au regard de l'ensemble de l'économie de l'Union européenne. La sélection des sites intégrés au SCEQE s'est opérée en fonction du volume de carbone rejeté dans l'atmosphère, mais aussi au sein de secteurs d'activités jugés prêts à subir cette contrainte supplémentaire. Cette politique cherche à bénéficier d'un effet de masse. Elle répond aussi à des impératifs pratiques précédemment évoqués : il est relativement aisé de contrôler le CO₂ rejeté par une fabrique de grande envergure, plus délicat de soumettre des usines de petite taille et des particuliers à une surveillance comparable.

À mesure que les objectifs de réduction d'émissions gagnent en ambition, **il devient de plus en plus improbable que les seules onze mille installations assujetties parviennent à exploiter des gisements d'économie de carbone dans leurs procédés de production.** Seule une contraction de leur production pourrait alors satisfaire le plafonnement imposé, mais cette option n'est évidemment pas souhaitable. Il est donc nécessaire d'entraîner le reste de l'économie dans l'effort commun en faveur de la préservation de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique.

La mission d'information a recensé trois développements envisageables dans cette perspective. Il est d'abord possible de procéder à une **extension du SCEQE à des secteurs d'activité et à des zones géographiques pour l'heure non assujettis.** Il est également souhaitable d'**inciter les particuliers et les très petites industries** – le *secteur diffus* – à modérer leur consommation. Enfin, la lutte contre les rejets de carbone peut **explorer d'autres voies que la limitation des émissions européennes** : soit en finançant des investissements favorables à la protection de l'atmosphère sur d'autres continents, soit en agissant pour le stockage du carbone dans le meilleur réservoir à la disposition de l'humanité, les massifs forestiers.

A.— INCLURE DE NOUVEAUX SECTEURS

L'extension sectorielle du système européen d'échange de quotas a toujours été envisagée par les autorités communautaires. Dès la première phase de fonctionnement du dispositif, les États membres ont disposé de la possibilité d'inclure de nouvelles branches d'activités et d'autres gaz à effet de serre à la seule condition de pouvoir effectivement surveiller les volumes d'émission. Cette faculté est cependant restée peu employée en raison des difficultés pratiques résultant de l'assujettissement d'installations de taille modeste et des coûts engendrés par le suivi de leurs rejets. Sur les 538 sites unilatéralement intégrés au cours de la première séquence, 274 l'ont été par la Suède et 221 par la Finlande.

Le bilan de la phase II est plus restreint encore dans sa géographie, puisque seuls les Pays-Bas ont résolu l'inclusion de sites émetteurs d'oxyde nitreux (N₂O).

La phase III marque le passage de nouveaux secteurs dans le cadre réglementaire de la directive *quotas* : l'aluminium, les acides, la chimie et, dès 2012, le transport aérien. Ce dernier ajout suscite l'intérêt dès lors qu'il représente la première ouverture du système hors du cadre industriel, vers une activité de service.

À compter de 2012, les compagnies aériennes verront leurs émissions occasionnées par un décollage à partir du sol européen et par un atterrissage sur celui-ci soumises à un **mécanisme de rattachement au SCEQE**.⁽¹⁾ Les **quotas d'aviation** – dits **ATS** pour *Aviation Trading Scheme* – seront liés aux crédits européens de façon **asymétrique**. Les entreprises de transport aérien pourront acheter des quotas européens pour satisfaire leurs obligations, mais il sera au contraire interdit de procéder à la revente de crédits d'aviation sur le marché européen. Le **plafond des émissions** sera fixé à **97 %** des rejets moyens sur la période 2004-2006. L'année 2015 verra son abaissement à 95 %. L'extension du contrôle européen au monde de l'aviation représente **300 millions de tonnes annuelles de CO₂, soit plus du double des émissions françaises**.

La couverture de l'aviation couvre **indifféremment** les vols intracontinentaux et intercontinentaux. Or les liaisons internationales représentent deux tiers du trafic total du ciel européen et elles sont **exclues de l'application du Protocole de Kyôto**. L'Union européenne a entendu couvrir ces connexions extracommunautaires pour conserver son rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique. De plus, le **critère territorial** retenu permet d'assujettir l'ensemble des compagnies aériennes sans considération du pavillon de l'appareil, évitant ainsi une **distorsion de concurrence** au détriment des opérateurs européens. Une extension unilatérale similaire est envisagée, dans un avenir proche, au transport maritime.

La mission d'information a profité de l'audition des représentants d'**Air France** par la commission du développement durable pour les interroger sur la question des émissions de carbone. Ils ont fait état d'une crainte quant à la compétitivité du secteur aérien européen, non pour les compagnies directement, mais à travers l'**attractivité des structures aéroportuaires**. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire et du fait de sa position géographique privilégiée, le territoire européen bénéficie de la meilleure desserte au monde par les liaisons internationales. Londres et Paris sont des lieux d'escale de premier choix pour un voyageur asiatique se rendant aux États-Unis et inversement. Or l'assujettissement des vols internationaux touchant terre en Europe aux quotas d'émission de carbone grève la compétitivité des aéroports en provoquant un surcoût auquel échappent les pays étrangers. Il est donc **possible que les compagnies**

(1) Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008.

redéfinissent leurs liaisons internationales en se détournant des nœuds de connexion européens au bénéfice des plateformes du Golfe persique.

La mission d'information juge fondée l'appréhension d'Air France devant l'extension au secteur de l'aviation du système de quotas. Il est cohérent d'assujettir suivant un principe territorial les vols intérieurs à l'Union européenne dès lors qu'une offre de substitution s'avère impossible. Mais il serait **regrettable que la desserte internationale de la France vienne à pâtir d'une relocalisation des compagnies internationales vers des aéroports étrangers, d'autant plus que cette perte économique ne générerait en contrepartie aucune réduction des émissions de CO₂**. Quant à l'inclusion d'autres secteurs industriels, il y a lieu de s'en féliciter dès lors que les compétences techniques le permettent.

Un autre type d'extension du SCEQE est possible en dehors de l'inclusion sectorielle. Il s'agit d'un **élargissement territorial**, ce qui s'est déjà produit à deux reprises dans la courte histoire du marché européen de carbone. En 2006, les trois pays de l'Espace économique européen – Norvège, Islande et Liechtenstein – se sont agrégés à la directive. L'année suivante, l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne a signifié leur adhésion au marché de crédits. Ces deux vagues d'inclusion ont étendu la couverture des émissions de quelque 6 %, soit 138 millions de tonnes de CO₂. L'adhésion prochaine de la Croatie à l'Union européenne devrait fournir l'occasion d'un nouveau progrès.

Sous réserve de la pertinence d'une inclusion des liaisons aériennes intercontinentales, toute extension sectorielle ou territoriale des mécanismes européens de contrôle des émissions de gaz à effet de serre est **positive**. On ne saurait cependant en attendre des avancées majeures. Les industries lourdes figurent déjà pour la plupart dans la liste des installations assujetties et les coûts de couverture des sites de moindre importance excèdent les bénéfices attendus. Quant à l'expansion territoriale de l'Union européenne, elle approche également de sa limite alors que les pays candidats à l'adhésion ne se singularisent pas par des émissions massives de carbone. **Les gains significatifs sont à rechercher ailleurs**, et notamment dans un contrôle des rejets du secteur diffus.

B.— APPRÉHENDER LES ÉMISSIONS DU SECTEUR DIFFUS

Le système de quotas demeure limité dans son principe aux installations massives et aux acteurs économiques dont les émissions peuvent être facilement évaluées. Il n'est ainsi pas question d'étendre son principe au transport routier. Auditionnés, les représentants du secteur ont signifié la taille insuffisante de leurs entreprises – 90 % d'entre elles ont moins de dix salariés – pour intégrer efficacement un mécanisme de quotas. **Leur plaidoirie en faveur d'une orientation des transports de marchandise vers une infrastructure multimodale, réservant l'acheminement routier aux derniers kilomètres, a convaincu la mission d'information de sa pertinence** dans une optique de protection de l'environnement. Pareille organisation aurait également l'avantage

de lisser les différences de coût provoquées par les différences de réglementation environnementale et sociale.

Il n'en demeure pas moins que **les hydrocarbures pèsent lourdement** dans le bilan carbone des économies occidentales. Un litre de gazole génère ainsi 2,62 kilogrammes de CO₂. Les émissions relatives au **chauffage individuel** comptent également lourdement alors que, paradoxe, les équipements collectifs de réseau de chaleur souvent plus respectueux de l'environnement tombent sous le coup du système de quotas d'émission.

L'Union européenne a fixé la **répartition des efforts** à accomplir par chacun des États pour les émissions de son secteur diffus. La **France** a reçu pour objectif une **réduction de 14 % de ses émissions** non couvertes par le SCEQE. ⁽¹⁾

Il n'existe pour l'heure pas de mécanisme européen d'incitation à la restriction des émissions de gaz à effet de serre par le secteur diffus. Une spécificité française mérite d'être soulignée sur le marché de l'électricité. EDF a précisé à la mission d'information que la structure du parc électrique français permet de partiellement répartir le coût des quotas d'émission en faveur des consommateurs les plus vertueux. En effet, la différence de tarif de vente de l'électricité entre heures pleines et heures creuses correspond à une production de pointe générée par des centrales à combustible fossile dans le premier cas, à une production de base issue des installations nucléaires non émettrices de carbone dans le second cas. Quoique marginale et instituée pour des raisons autres qu'environnementales, cette disposition tarifaire produit un signal-prix positif. Un affinage des tarifs serait néanmoins souhaitable en fonction de l'heure de la journée et de la saison, afin de mieux faire apparaître le coût du CO₂ libéré dans celui du kilowattheure consommé.

Si l'on se réfère à la théorie économique et aux trois mécanismes qu'elle offre pour internaliser le respect de l'environnement dans la décision de consommation de la ressource naturelle, il apparaît que le marché de quotas est inadapté aux faibles émissions qui caractérisent les particuliers. Quant à l'action réglementaire, elle conduirait à encadrer les activités quotidiennes de tous ; il convient par conséquent de l'écarter. **La seule construction réaliste d'un signal-prix repose donc sur le dispositif fiscal.** Cette approche est confirmée par l'histoire récente qui a vu la diminution de la consommation d'hydrocarbures au moment de la flambée des prix du baril de pétrole, au cours de l'année 2008. Elle est aussi l'occasion de rappeler qu'une forme de fiscalité écologique pèse déjà sur les particuliers à travers la taxe intérieure sur les produits pétroliers et ses vingt-cinq milliards d'euros de recettes annuelles.

La **présidence suédoise** de l'Union européenne a présenté à l'été 2009 une **proposition de taxe carbone intérieure** construite sur le modèle de celle que le

(1) *Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.*

pays a instauré à l'intérieur de ses frontières dès le début des années 1990. Elle s'est néanmoins heurtée à la rigoureuse exigence d'unanimité du Conseil, qui avait écarté le premier projet d'imposition paneuropéenne quinze années auparavant.

La Commission européenne porte désormais un **projet de réforme de la directive 2003/96/CE du 23 octobre 2003** restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Celle-ci fixe les taux minimaux d'imposition applicables au pétrole, au charbon, au gaz naturel et à l'électricité, lorsque ces produits sont utilisés comme carburant ou combustible de chauffage. L'option retenue par le commissaire à la fiscalité et à l'union douanière, M. Algirdas Semeta, consiste à articuler le nouveau mécanisme avec la directive *quotas* en ajoutant deux **nouvelles composantes dans la manière de calculer ces accises : la première en fonction des émissions de CO₂**, la seconde sur la base de l'efficacité énergétique des produits.

D'après les documents de travail que la Commission a fait circuler, cette restructuration fiscale s'effectuerait à **coût relativement constant** pour le consommateur. Il ne s'agirait pas de lever de nouvelles recettes fiscales, mais de provoquer la généralisation de comportements vertueux en termes de rejets de carbone dans l'atmosphère. Cette précaution posée, il semble que les États membres considèrent avec défiance cette intervention de l'exécutif européen dans leurs mécanismes fiscaux. La fiscalité sur les hydrocarbures constitue en effet une source fondamentale de leur financement ; la taxe intérieure sur les produits pétroliers est en France le cinquième pourvoyeur de recettes du Trésor public.

Sans pouvoir apprécier dans le détail les propositions exprimées par la Commission, **la mission d'information juge favorablement le principe d'une incitation à travers les accises sur les carburants** pour limiter les émissions du secteur diffus. Elle s'inquiète cependant de la capacité de l'Union européenne à réunir une unanimité sur le sujet.

Si l'action de l'Europe est complexe, celle de la France est pratiquement impossible. La censure constitutionnelle qui a frappé la taxe carbone proposée par la loi de finances initiale pour 2010 **empêche en pratique l'instauration d'une fiscalité sur le carbone** sur le territoire national. Les motivations données par le Conseil constitutionnel ne permettent pas d'imaginer un mécanisme de substitution qui soit à la fois réalisable par l'administration, lisible par le citoyen et complémentaire avec le marché d'échange de quotas. Il semble toutefois que **le projet initial échappera au grief de rupture d'inégalité devant les charges publiques dès la disparition de l'allocation initiale gratuite, soit à compter de 2013.** La solution réside peut-être, finalement, dans l'attente.

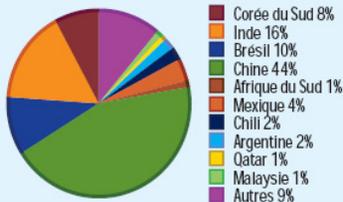
C.— VALORISER LES PUIXS DE CARBONE ET LES MÉCANISMES DE PROJET

La directive *liaison – ou projets –* n° 2004/101/CE du 27 octobre 2004 a tissé le **lien entre le système d'échange de quotas d'émission de l'Union et les mécanismes du Protocole de Kyôto**, en rendant compatibles avec la structure européenne les *mécanismes de projet* internationaux. Il s'agit de la mise en œuvre conjointe dans laquelle un investissement permet une diminution des émissions de CO₂ dans un État développé (MOC) et du mécanisme de développement propre qui voit la même opération réalisée dans un pays en développement (MDP). Les opérateurs sont autorisés à utiliser ces deux mécanismes pour s'acquitter de leurs obligations dans le cadre du SCEQE. Ils bénéficient ainsi d'une **réduction des coûts de mise en conformité** des installations soumises au système dès lors que le prix des crédits internationaux est inférieur à celui des permis européens. Les estimations pour la phase II prévoient une réduction de 20 % du coût annuel de mise en conformité des installations assujetties.

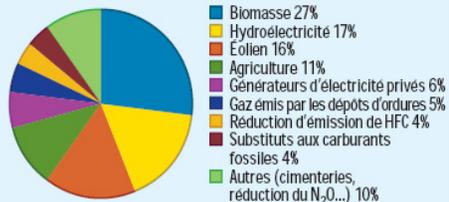
Le mécanisme de développement propre

Grace au mécanisme dit de développement propre, prévu par le protocole de Kyoto, les entreprises des nations industrielles disposent d'une alternative aux efforts coûteux que requiert la réduction des gaz à effet de serre dans leurs infrastructures : elles financent des projets de réduction

des gaz à effet de serre dans les pays en développement et obtiennent en retour des crédits de réduction des émissions, à coût réduit. En outre, les pays en développement bénéficient d'investissements financiers. Au final, la quantité de CO₂ rejetée dans l'atmosphère diminue.



Pays fournisseurs de crédits carbone dans le cadre du mécanisme de développement propre (en pour cent des crédits carbone annuels)



Répartition par type de projets lancés dans le cadre du mécanisme de développement propre



Les gaz à effet de serre dégagés par les centrales qui brûlent des combustibles fossiles dans les pays développés peuvent être compen-



sés par le financement d'installations à faible émission de carbone dans des nations en développement.

Source : Mission climat de la Caisse des dépôts et consignations (2008)

La directive reconnaît la validité des crédits résultant des projets MOC et MDP, qui génèrent respectivement des quotas URE – pour *unité de réduction d'émissions* – et URCE – pour *unité de réduction certifiée d'émissions*. En outre, **la Commission a évité que l'inclusion des crédits MOC et MDP sur le marché communautaire ne conduise à des situations de double décompte**. Une telle situation se produirait si un site industriel non seulement bénéficiait d'une réduction d'émissions grâce à son investissement, mais conservait en plus les quotas qui lui ont été alloués pour compenser ses émissions. Ce risque est présent dans le cas où des projets de type MOC sont exécutés au bénéfice d'entreprises soumises à un plafonnement d'émissions au titre du SCEQE, et qu'ils réduisent, simultanément, ces émissions. La situation pourrait également se produire si des projets MDP réduisent les émissions des entreprises assujetties situées à Chypre ou à Malte, qui sont considérés comme des pays en développement par le Protocole de Kyôto. Dans ces situations, les crédits ne peuvent être délivrés que si un nombre égal de quotas est annulé dans le registre national de l'opérateur.

La directive reconnaît la validité de tous les crédits de développement générés à la suite d'une réduction des émissions de carbone dans un États tiers. **Deux exclusions** sont toutefois affirmées.

D'une part, conformément à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et au Protocole de Kyôto, **les crédits issus de projets liés à l'énergie nucléaire ne sont pas admis** sur le marché communautaire. La mission d'information regrette que cette énergie parfaitement décarbonée, qui permet à une grande nation industrielle comme la France de n'être qu'un émetteur mineur de CO₂ à l'échelle européenne, soit ainsi considérée comme neutre du point de vue de la lutte contre le changement climatique. **Sans nier les précautions qu'exige la maîtrise de l'atome en termes de sûreté des réacteurs, et sans occulter la question du stockage et du retraitement des déchets ultimes, il est difficilement soutenable que la substitution du nucléaire au charbon, à puissance égale, n'a aucun impact sur le volume de gaz à effet de serre rejeté.**

D'autre part, la Commission affiche une hostilité constante concernant les crédits résultant d'une activité liée à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie. Ces derniers sont exclus du marché communautaire. Selon la Commission, **le caractère temporaire et réversible des absorptions de gaz à effet de serre par les puits de carbone présenterait des risques considérables dans un système d'échange de type commercial**. En outre, l'inclusion de tels projets dans le SCEQE nécessiterait des règles de surveillance des émissions rigoureuses dont la mise en œuvre supposerait un coût prohibitif. Enfin, cette exclusion se justifie par la volonté de ne pas susciter une abondance de crédits sur le marché. **Si elle peut admettre les obstacles pratiques à l'inclusion de la forêt dans le mécanisme de surveillance du système européen, la mission d'information ne comprend pas l'objection de principe**. L'objectif premier demeure la protection de l'environnement et la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Le marché d'échanges de quotas n'est que le

moyen de cette ambition. Si des projets sylvicoles foisonnants venaient à reconstituer le *poumon vert* de la planète, en quoi serait-il gênant que le prix des crédits carbone s'effondre ? Cette intégration ne pourrait-elle pas être opérée progressivement de façon à préserver les fondamentaux du marché ?

Les mécanismes de projets ont suscité les critiques par leur faiblesse conceptuelle. Tout d'abord, ils correspondent à une limitation des émissions de CO₂ opérée par rapport à un niveau de référence qui ne peut être qu'hypothétique puisqu'il équivaut aux émissions qui auraient eu lieu en l'absence du projet. Par ailleurs, des préoccupations ont pu naître s'agissant de l'excédent d'offre que les mécanismes de projet pourraient provoquer sur le marché international du carbone. **L'Union européenne a tenu compte de ces interrogations et de ces craintes d'inefficacité du MDP par rapport à l'objectif environnemental global. L'utilisation des URE et des URCE est donc contingentée dans le cadre du SCEQE.** Par une ironie certaine, le quota est lui-même soumis à quota.

La détermination du degré de complémentarité que peuvent apporter les mécanismes de projet a été laissée, au cours des premières phases, à la discrétion des États membres et des orientations retenues dans les PNAQ. Ces documents portaient mention de la **proportion de crédits de Kyôto qu'ils autorisaient** à chaque exploitant pour compenser ses émissions. La somme de ces plafonds a abouti dans la deuxième séquence à une quantité maximale de crédits URE et URCE pouvant entrer sur le marché communautaire équivalente à 13 % du montant total de quotas alloués – soit **1,4 milliard de crédits sur cinq ans**. Craignant un accroissement de leur utilisation à l'ouverture de la phase III, ce qui aurait réduit à néant l'effet incitatif de l'abaissement du plafond et l'intérêt des entreprises assujetties à investir dans de nouvelles technologies plus sobres en carbone, **la Commission a souhaité fermer le marché européen à l'entrée de nouveaux crédits** en l'absence de convention cadre internationale. Cela ne signifie pas qu'aucun crédit ne pourra être utilisé lors de la phase III, mais que le montant total des crédits intégrés dans le SCEQE ne dépassera pas le seuil maximal collectivement fixé par les États membres à travers les PNAQ2.

Depuis 2008, **les restitutions cumulées de crédits de développement n'ont utilisé qu'environ 12 %** des 1,4 milliard autorisés à l'occasion de la phase II du SCEQE. Les URE, principalement issues de l'ancienne zone soviétique, ne représentaient que 0,17 % des restitutions. Le volume des URCE le surpasse largement, ce qui n'a rien de surprenant puisque **chaque implantation d'usine moderne en Inde et en Chine vaut investissement technologique et donc dotation en crédits** sur la base du MDP.

Restitutions européennes totales pour les émissions 2009	1 923 221 174	100 %
Dont URCE et URE	81 975 108	4,3 %
Dont quotas gratuits ou acquis aux enchères	1 841 246 066	95,7 %

La reconnaissance de la valeur des URE et des URCE dans le cadre européen a ouvert une **correspondance entre le système international de Kyôto, dont les parties sont des États souverains, et le système européen d'échange de permis d'émission, qui assujettit des sociétés privées**. Cette situation s'exprime par la coexistence de crédits distincts mais liés :

– les permis d'émission alloués aux nations de l'annexe B du Protocole de Kyôto en fonction de leurs émissions passées et des objectifs consentis, dits UQA pour *unité de quantité attribuée* ;

– les permis URCE et URE ;

– les **quotas ETS européens, qui sont en fait les UQA accordées aux États membres de l'Union européenne** à Kyôto et qui sont alloués aux entreprises couvertes par le SCEQE.

La demande de crédits UQA émane des États dont les émissions réelles excèdent les objectifs de Kyôto ; ils cherchent à acquérir le reliquat dans le marché. Les crédits européens sont recherchés par les entreprises assujetties qui doivent également se procurer des crédits pour gager un supplément de production. Enfin, les deux catégories peuvent substituer à leur demande des crédits URCE et URE, dans la limite admise par la Commission toutefois pour les industries européennes.

Or l'émergence d'*air chaud* russe et ukrainien, dû à la désindustrialisation consécutive à la disparition de l'Union soviétique, a provoqué une abondance de l'offre d'UQA. Le SCEQE est devenu par conséquent le marché préférentiel des quotas générés par les MOC et les MDP. Et comme les URE et les URCE sont admis en substitution des quotas européens alors que leur valeur de marché est moindre, **les opérateurs assujettis ont eu tendance à investir massivement dans des mécanismes de développement pour se libérer de l'obligation européenne avant de se séparer sur le marché de leur allocation initiale non consommée**. Cette situation a pu générer des effets d'aubaines d'autant plus regrettables que les URCE sont fréquemment issus de délocalisations et donc synonymes de désindustrialisation du continent européen.

La fermeture du SCEQE ainsi que le plafonnement des URE et URCE utilisables à concurrence de l'autorisation consentie en deuxième phase ont retiré son dynamisme au phénomène, qui subsiste désormais uniquement sur les crédits résiduels. Elle rappelle toutefois que **l'équilibre des marchés de carbone est fragile**, que la moindre faille est systématiquement mise à profit. La nécessité d'une régulation stricte n'en est que plus impérieuse. Pourtant, il est permis de **regretter que les investissements dans les pays en développement aient été ainsi détournés** de leur objet premier. Le faible chiffre des MDP mis en œuvre dans les pays africains, l'industrialisation rapide de la Chine et de l'Inde sans considération environnementale, montrent que le développement durable n'a été que très rarement au centre des décisions d'investissement.

Ces constats ont enfin valeur de rappel. Au-delà des ambitions environnementales, **un marché de permis demeure un mécanisme économique commandé par des intérêts financiers**. La mission d'information souhaite que les Européens conservent cette réalité présente à l'esprit au moment d'accroître la contrainte environnementale qui pèse sur la compétitivité de leurs entreprises.

II.— PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ DES INDUSTRIES EUROPÉENNES

Une fois évalué l'effet environnemental du SCEQE sans exagérer l'importance des conséquences à en attendre, il importe de s'interroger sur le **coût économique et financier de l'exercice d'une contrainte de production sur le fonctionnement des grandes unités industrielles européennes**. La jurisprudence du Conseil constitutionnel l'a estimé négligeable puisque, d'après les motivations de la censure de la loi de finances initiale pour 2010, l'assujettissement au système de quotas provoque des conséquences si peu comparables à une mesure de taxation qu'il en résulte une rupture de l'égalité devant les charges publiques et un échec de la lutte contre le changement climatique.

On pourrait alors considérer, en première analyse, que la soumission des industries polluantes à une fiscalité carbone en sus de leur intégration au système européen d'échange de quotas d'émission ne ferait que **renforcer** l'incitation à la réduction des émissions et serait non seulement égalitaire en termes financiers, mais encore vertueuse du point de vue environnemental.

Tel n'est pourtant pas le cas. **En effet, l'introduction d'une taxe carbone pour les entreprises sous quotas n'aurait pour seul effet que de renchérir le coût moyen de réduction des émissions au niveau national sans modifier le résultat environnemental global**. De fait, les entreprises françaises soumises à la fois aux quotas et à la contribution carbone réduiraient leurs émissions davantage qu'en l'absence de taxe. Mais le plafond global d'émissions autorisées à l'échelle communautaire n'étant pas modifié pour autant, cette baisse d'émissions en France **libérerait des quotas qui seraient revendus** à des entreprises européennes situées hors de France, et qui émettraient donc davantage de CO₂. Le bilan sur les émissions globales de CO₂ à l'échelle européenne serait donc **nul**, les émissions évitées en France se retrouvant à due proportion chez ses partenaires. En revanche, la baisse de la production et la perte de compétitivité auraient des incidences réelles et facilement observables sur la bonne santé de l'économie hexagonale.

Selon M. Christian de Perthuis répondant à l'interrogation formulée par un membre de la commission des finances du Sénat, « *superposer une taxe nationale avec les quotas payants pour les entreprises n'apporte **aucun bénéfice environnemental supplémentaire**. Il faut en être bien conscient. Le surcroît de prix du carbone résultant de l'application de la taxe aux entreprises sous quotas va générer des réductions d'émissions sur le territoire français mais aussi des surcroûts de droits à produire d'un montant équivalent chez nos partenaires allemands, polonais ou anglais. On ne fait donc que déplacer la contrainte* ».

De même, selon M. Jean-Michel Charpin, « *un système de taxe incitative qui se superposerait aux quotas serait **rigoureusement inutile** du point de vue de la réduction des émissions de carbone. Dans un système de cap and trade, la quantité de carbone émise s'aligne, quoi que l'on fasse, sur le cap. Non seulement*

cette superposition serait inutile mais, avec elle, on régresserait du point de vue de l'optimalité économique. »

Cette analyse est partagée par la Commission européenne. Le considérant 7 de la proposition de directive sur la révision du cadre communautaire de taxation des produits énergétiques est particulièrement explicite. Il énonce sans doute possible l'**exclusion réciproque d'une taxe sur le CO₂ et du système européen des quotas**. En effet, il affirme que « *la taxation liée au CO₂ devrait être adaptée aux dispositions de la directive 2003/87/CE – la directive SCEQE – afin de la compléter effectivement. Cette taxation devrait s'appliquer à tous les usages – y compris aux usages autres que destinés au chauffage – de produits énergétiques générant des émissions de CO₂ au sens de la directive, sous réserve que l'installation concernée n'est pas assujettie au système communautaire résultant de cette directive* ». Cette exclusion réciproque est ensuite motivée : « *dans la mesure où l'application cumulative des deux instruments ne permettrait pas de réductions d'émissions supérieures à celles globalement atteintes par le seul système communautaire, mais augmenterait simplement le coût total de ces réductions, les taxes sur le CO₂ ne devraient pas s'appliquer aux consommations au sein des installations soumises au SCEQE.* »

Le système européen d'échange de quotas d'émissions fonctionne sous un plafond. C'est un mécanisme d'une grande simplicité : la réduction des rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère passe par un abaissement de la limite autorisée. **Il n'y a pas lieu d'envisager la création d'une mesure fiscale additionnelle frappant les industries assujetties** si la protection de l'environnement en constitue la cause réelle. S'il est question de dégager de nouvelles recettes fiscales, ou s'il s'agit d'inaugurer une démarche punitive à l'encontre des grands émetteurs, le mécanisme se montrera en revanche adéquat. Telles ne sont pas les ambitions de la mission d'information, qui émettrait une désapprobation dépourvue de nuance si l'idée venait à être lancée à nouveau.

Il reste que le système européen impose des sacrifices aux installations assujetties. Modestes en phase I, réels en phase II, ils se feront conséquents en phase III avec le renforcement de l'objection de limitation des rejets de CO₂ et la fin de la gratuité de l'allocation initiale des quotas. Devant le **risque de délocalisation** que susciterait une application brutale et uniforme de la mesure, les instances communautaires ont envisagé des mesures d'adaptation et de transition destinées à prévenir les fuites de carbone. L'inégalité subie par les entreprises françaises et européennes confrontées à la compétition internationale ne s'en trouve pas corrigée pour autant. La France et l'Allemagne ont réclamé conjointement la fondation d'un mécanisme d'**ajustement aux frontières** à même de rétablir des conditions de concurrence égales. D'abord entendu en termes de philosophie économique de l'échange par crainte d'une résurgence du protectionnisme, le débat s'est déplacé vers la question de la **conformité** d'une telle initiative avec les conventions internationales régissant les relations commerciales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

A.— LE RISQUE DE FUITES DE CARBONE

Le SCEQE est un marché unique qui inclut des secteurs économiques très différents. Durant les deux premières phases, cette particularité a autorisé la répartition des dotations de quotas à travers un partage intermédiaire entre enveloppes sectorielles. Cette situation a conduit à une **inégalité assumée de traitement entre les branches de l'économie** face à la menace d'un déficit global. En l'occurrence, la plupart des États membres a résolu de **transférer la totalité du risque sur les producteurs d'électricité**. Ce sont certes les installations les plus faciles à moderniser, celles pour lesquelles une réduction des rejets de CO₂ s'avère réalisable dans les meilleurs délais. Ce sont aussi et surtout des **productions qui ne sont pas confrontées à la concurrence mondiale** du fait des caractéristiques physiques de l'électricité. Aucune délocalisation n'était à craindre ni aucune perte de part de marché au profit de productions importées ; le surcoût pourrait être facilement reporté sur le consommateur. Cette analyse a toutefois rencontré un écueil en France dès lors que subsistent des tarifs régulés qui empêchent ce report.

Alors que le passage à la troisième phase du dispositif se caractérise par l'apparition d'une adjudication aux enchères à la place de la précédente allocation à titre gratuit, **l'électricité demeure le secteur le plus rapidement exposé à la contrainte carbone**. Contrairement à toutes les autres installations assujetties, les centrales électriques ne bénéficieront d'aucune progressivité dans le passage d'un dispositif à l'autre. Les opérateurs électriques seront amenés dès 2013 à acquérir à travers les enchères un nombre de crédits correspondant à 100 % de leur production. Les représentants du secteur, auditionnés par la mission d'information, ont confirmé cette analyse. Les risques de fuite de carbone présentent une probabilité tout à fait négligeable. L'installation des moyens de production d'électricité de l'autre côté de la Méditerranée nécessiterait la pose de câbles de transport sous-marin ; on ne parle pour l'heure que de projets photovoltaïques pour lesquels l'existence du SCEQE n'a strictement aucune incidence quel que soit le territoire choisi pour la production. Quant à la connexion aux sources d'énergie russes, elle pose suffisamment de difficulté pour le gaz sans que l'électricité ne s'y acrole. En revanche, il a été fait mention de la multiplication des **projets de centrale à charbon au Kosovo à partir de financements européens**, pour une puissance installée de 4 GW très supérieure aux besoins de la population locale. Il semble que la proximité géographique du Kosovo, ses facilités de connexion et son indépendance vis-à-vis du plafonnement européen des émissions permettent à des producteurs de se libérer des obligations fixées par l'Union en matière d'émissions. La mission d'information espère que la Commission européenne engagera envers les différents responsables de cette situation, si elle vient à être avérée, toute action susceptible de **faire prévaloir le respect de l'enveloppe globale d'émissions** et, sinon de la lettre, du moins de l'esprit de la directive *quotas*.

La phase III prévoit une montée en puissance de la contrainte carbone plus progressive pour les autres secteurs industriels. Son **impact sur la compétitivité**

risque de se faire sentir car les coûts induits ne sont pas neutres. La tonne de ciment se négocie aux alentours de 100 €, l'intégration d'un crédit carbone équivalent à 20 € entraîne un renchérissement d'autant. Le supplément pour une tonne d'acier approche 60 € pour un coût initial de plusieurs centaines d'euros, très variable suivant les fluctuations des cours mondiaux. Dans une vision globale de l'activité d'une entreprise, Total a déclaré prévoir un coût total compris entre 150 et 450 millions d'euros du fait de son assujettissement au système européen.

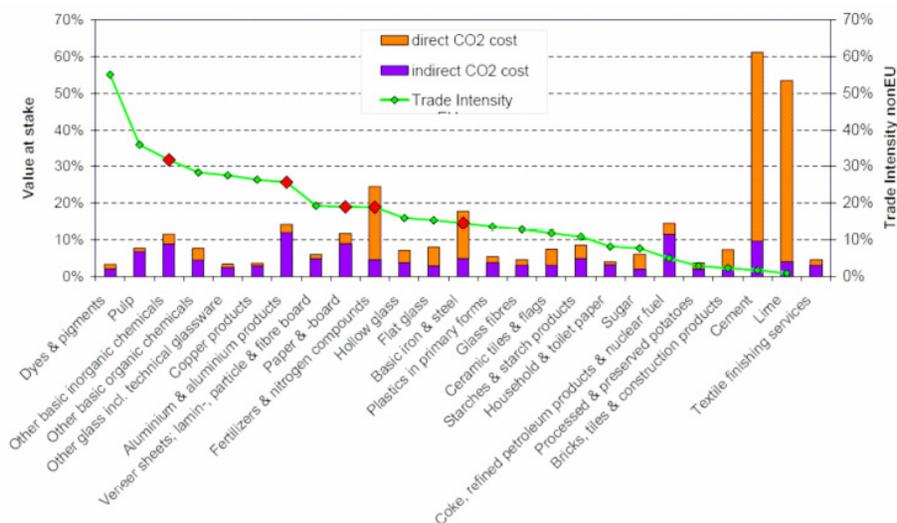
Le 1^{er} janvier 2013 verra la mise en place d'un **mécanisme d'allocation spécifique au bénéfice des activités particulièrement exposées à la concurrence internationale** et dont les surcoûts liés au SCEQE pourraient signifier la disparition sur le territoire européen. Ces secteurs limitativement énumérés bénéficieraient d'une dotation pouvant couvrir jusqu'à la totalité de leurs besoins en quotas d'émissions. La **comparaison des performances environnementales – benchmark** – conduirait à la détermination du dixième le plus remarquable des différents sites. Les plus vertueux trouveraient ainsi une récompense en échappant à l'obligation d'acquérir des quotas à titre onéreux ; ce serait pour les 90 % restants une incitation supplémentaire à investir pour de meilleurs procédés de production et des technologies libérant moins de carbone dans l'atmosphère. Les interlocuteurs de la mission ont souligné le caractère assez aléatoire de la désignation des 10 % de sites les plus vertueux. **Les circonstances peuvent expliquer la performance** : ainsi la raffinerie la plus respectueuse de l'environnement se situe-t-elle en Autriche, protégée de la concurrence de sites rivaux par la topographie et donc moins contrainte en termes de prix. De même, les cimenteries les plus performantes utilisent des déchets en guise de combustible et leur implantation a été en partie arrêtée pour s'assurer de leur approvisionnement ; elles ne pourront pas être rattrapées par des investissements technologiques.

La directive précise que les secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone doivent être **déterminés par la Commission** au 31 décembre 2009, puis révisés tous les cinq ans. Une première liste a ainsi été présentée dans une décision du 24 décembre 2009. Sur 268 activités exercées dans le cadre du marché européen d'échange de quotas, 164 sont jugées vulnérables aux fuites de carbone.

Au sens de la directive, un secteur est considéré exposé à un risque important de fuite de carbone dans trois hypothèses. C'est d'abord le cas lorsque **la somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits** par le SCEQE **entraîne une augmentation d'au moins 30 % de la valeur ajoutée brute**. C'est également acquis si **l'intensité des échanges avec des pays tiers**, définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance de pays tiers et la taille totale du marché pour la Communauté (chiffre d'affaires annuel et total des importations), **est supérieure à 30 %**. Les critères sont enfin satisfaits quand la **somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits** par le SCEQE **entraîne une augmentation des coûts de production d'au moins 5 % de la valeur ajoutée brute**, alors que **l'intensité des échanges avec les pays tiers excède 10 %**.

Un rapport publié en janvier 2008 par Climate Strategies considère que, sur les 159 secteurs assujettis au SCEQE analysés dans le cadre de l'étude, 23 seulement seraient susceptibles de subir un impact significatif sur leurs coûts de production, c'est-à-dire une augmentation de leurs coûts de l'ordre de 1 %. En outre, ces secteurs seraient généralement faiblement exposés au commerce avec des pays tiers. Cette position est confirmée par les recherches de l'Institut Öko sur les secteurs couverts par le SCEQE en Allemagne, citées par le WWF. **Seuls quelques secteurs industriels allient une ouverture au commerce supérieure à 10 % et une forte valeur ajoutée en danger plus de 10 %. Ceux-là, seulement, seraient réellement affectés.**

EXPOSITION AU COÛT CARBONE – RÉSULTATS EMPIRIQUES POUR L'ALLEMAGNE ⁽¹⁾



Cette analyse rejoint celle de la **Commission européenne** qui a déclaré à la mission d'information que les coûts induits par la troisième séquence du système seraient globalement **marginiaux** hormis pour l'industrie de la chimie. Il semble également qu'elle ait convaincu le Gouvernement français de revoir à la baisse ses craintes de fuite de carbone, d'après les comptes rendus de la réunion des ministres européens de l'environnement du 11 juin 2010.

⁽¹⁾ Légende : Value at stake : valeur ajoutée en danger ; Direct CO₂ cost : coût CO₂ direct ; Indirect CO₂ cost : coût CO₂ indirect ; Trade intensity : ouverture au commerce ; Trade intensity non EU : ouverture au commerce avec des pays non européens. Noms des secteurs, en partant de gauche à droite : Colorants et pigments ; Pâte à papier ; Autres produits chimiques inorganiques de base ; Autres produits chimiques organiques de base ; Autres articles en verre ; Produits en cuivre ; Aluminium et produits en aluminium ; Feuilles de placage ; anneaux lamellés, de particules et de fibres ; Papier et carton ; Engrais et composés azotés ; Verres creux ; Verres plats ; Sidérurgie ; Matières plastiques de base ; Fibres de verre ; Carreaux en céramique ; Produits amylacés ; Articles en papier à usage sanitaire ou domestique ; Sucre Coke, produits pétroliers raffinés et matières nucléaires ; Transformation et conservation de pommes de terre ; Briques, tuiles et produits de construction ; Ciment ; Chaux ; Ennoblement textile.

La mission d'information accepte l'augure d'une atteinte limitée à la compétitivité, mais elle ne se satisfait pas de cette réponse. Même si le mécanisme incitatif retenu par la directive semble satisfaisant en évitant une exposition excessive des secteurs commercialement sensibles à la concurrence internationale, il demeure que les entreprises européennes sont appelées à poursuivre leurs efforts en l'absence de volonté comparable chez leurs rivales établies sur d'autres continents.

B.— LA NÉCESSITÉ D'UN AJUSTEMENT AUX FRONTIÈRES

L'opportunité de la création d'un mécanisme d'ajustement aux frontières de l'Union européenne s'impose, par conséquent, pour rétablir l'égalité des conditions de marché. Le président de la République et la Chancelière allemande semblent en accord sur ce point. Ils ont rédigé plusieurs courriers communs en ce sens au cours des douze derniers mois, à destination des instances européennes mais aussi, notamment, à l'attention du secrétaire général des Nations unies en préalable aux négociations internationales de Copenhague.

La position française a souvent été présentée par les médias comme la création d'une **taxe aux frontières**. Les investigations de la mission d'information à Bruxelles montrent qu'il s'agit ici d'un abus de langage. **Les partenaires européens de la France sont trop attachés aux principes du libre-échange pour accepter la restauration d'un mécanisme tarifaire** qui, sur une base environnementale, équivaldrait à un **retour au protectionnisme douanier**. On sait également que pareille mesure nécessiterait une unanimité des États européens au Conseil de ministres.

De façon plus réaliste, la France milite en réalité pour un mécanisme d'ajustement aux frontières qui prendrait la forme d'une **extension de la couverture du système européen d'échange de quotas d'émissions aux importations : le mécanisme d'inclusion carbone (MIC)**. Il n'y aurait alors aucun risque de distorsion de concurrence étant donné que le cadre imposé aux productions étrangères serait strictement identique, dans la réglementation comme dans le signal-prix, aux sujétions qui pèsent déjà sur les industries nationales. Cette solution semble de surcroît ouverte par le droit européen. Le huitième considérant de la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 affirme ainsi qu'il importe « *de garantir une plus grande prévisibilité du système et d'élargir son champ d'application en incluant de nouveaux secteurs et de nouveaux gaz, en vue de renforcer le signal de prix du carbone de manière à susciter les investissements nécessaires* ».

Plusieurs objections sont formulées à l'encontre de cette proposition française. La première signale qu'une extension du système européen de quotas à des nations émergentes ou en voie de développement les évincerait du commerce international sans pour autant développer leur recours aux technologies respectueuses de l'environnement dont le coût empêche la généralisation. L'analyse peut se révéler exacte, mais elle fait peu de cas du fondement même de

l'engagement européen dans les crédits carbone, à savoir la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Si l'objectif principal de cette politique publique consiste à préserver l'environnement, la mise sous plafond des émissions des pays émergents y répond évidemment dès lors que la Chine a détrôné les États-Unis en tant que premier émetteur de CO₂ au monde. **La substitution d'une production domestique, libérant moins de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, à des livraisons extérieures insensibles à la contrainte carbone, apparaît sans aucun doute comme un progrès** dans la lutte contre le changement climatique. Elle inciterait ainsi les pays riches à ne pas exporter leurs pollutions industrielles vers un Sud moins à même d'imposer des réglementations environnementales draconiennes.

D'aucuns craignent ensuite qu'un ajustement aux frontières ne déclenche des **représailles commerciales** de la part des États-Unis et des puissances asiatiques. Cette hypothèse n'est en effet pas à exclure. Mais en limitant à son économie le plafonnement des émissions de carbone sans que l'étranger fasse de même, **l'Europe s'impose déjà une forme de pénalité** dans la compétition internationale. Elle n'a donc pas à craindre d'égaliser les conditions. En outre, l'argument pourrait être employé à bon escient dans les négociations climatiques futures où l'Union européenne ambitionne toujours de jouer un rôle d'impulsion. La volonté d'échapper à un mécanisme d'ajustement aux frontières pourrait conduire les grands émetteurs de CO₂ à effectuer des concessions que les seules préoccupations environnementales n'auraient pas suscitées. La dissuasion a aussi ses vertus.

Lors de sa visite à la direction générale de l'action climatique, la mission d'information a entendu l'argument selon lequel, si une extension du système de quotas aux importations apparaît séduisante de prime abord, sa **mise en pratique** se révèle extrêmement complexe. Elle imposerait en effet d'évaluer la quantité de carbone moyenne contenue dans un produit importé. Or il est délicat de déterminer comment une tonne d'acier – par exemple – a été fabriquée, selon quel procédé et avec quelle incidence sur l'environnement. Cette interrogation peut avoir sa pertinence. Toutefois, la mission d'information juge qu'**une difficulté dans les modalités de mise en application pourrait justifier d'écarter la proposition française après un examen rigoureux de toutes les options, mais pas d'emblée et par principe**. Si des obstacles se présentent dans l'exécution pratique du mécanisme, une réflexion pourra être ordonnée pour les aplanir. Dès lors que la Commission est parvenue à couvrir l'aviation, secteur commercial, par un système de permis d'émissions adossé au SCEQE, il est fort probable qu'un mécanisme existe qui permette d'aboutir à un résultat comparable pour les importateurs de biens industriels.

Enfin, il a été soulevé que le mécanisme d'inclusion carbone proposé par la France et l'Allemagne constituerait une **infraction au droit international** et notamment aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. Cet argument est certainement le plus sérieux ; il mérite un examen approfondi.

C.— LA COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL

La limitation du libre-échange international sur la base de dispositions de protection de l'environnement n'est pas une vue de l'esprit. La question suscite une large controverse dont l'issue n'est pas assurée. En l'absence de règle juridique précise et explicite, le sujet a fait l'objet d'un **rapport conjoint de l'Organisation mondiale du commerce et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)**.⁽¹⁾ Publié à l'été 2009, ce document se montre ouvert à l'idée d'ajustements fiscaux frontaliers et à la limitation des échanges commerciaux ; il les inscrit toutefois dans un **cadre strict** délimité par les décisions précédemment rendues par l'OMC dans son activité contentieuse. Sous conditions, donc, **il semble qu'un mécanisme d'ajustement aux frontières pourrait être juridiquement envisagé**. Sans avoir aucunement force de loi, ce rapport conjoint constitue une forme de doctrine officielle de l'organisation internationale et, sans doute, la base de travail la plus solide qui puisse être retenue dans la discussion européenne actuelle.

Le rapport conjoint PNUE-OMC mentionne en premier lieu que les mesures fiscales aux frontières sont fréquemment employées, pour les taxes intérieures sur la vente ou la consommation de produits, pour l'application du *principe du pays de destination* en vertu duquel les produits sont taxés dans le pays où ils sont consommés. La justification des ajustements fiscaux à la frontière tient à l'égalisation des conditions de concurrence entre les productions nationales soumises à taxation et les importations étrangères qui y échappent, en assurant la neutralité des taxes intérieures sur les performances commerciales. Ainsi, **les ajustements fiscaux sont fréquents pour des produits frappés d'accises** tels que les cigarettes, les boissons alcooliques et les hydrocarbures.

Toutes les taxes intérieures ne se prêtent néanmoins pas à un ajustement. Le rapport conjoint juge que l'inclusion des taxes sur le carbone et sur l'énergie dans ce champ suscite « *un vaste débat juridique* » quant à l'interprétation à donner aux dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 modifié. Sans lui apporter une réponse tranchée – un simple rapport ne dispose de toutes façons pas de la légitimité pour ce faire –, le document s'appuie sur l'analyse de l'affaire États-Unis / Fonds spécial, au cours de laquelle le Groupe spécial du GATT compétent pour régler le différend a constaté qu'une taxe, appliquée par les États-Unis sur des substances utilisées comme intrants dans le processus de production de certains produits chimiques, et qui visait directement les produits considérés, pouvait légitimement faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière. **Comme le rapport conjoint, la mission d'information constate avec intérêt que, si nul ne peut supposer que l'OMC autorise systématiquement les ajustements fiscaux à la frontière sur les importations lorsqu'une taxe intérieure est appliquée sur certains intrants utilisés dans le processus de production, il est déjà certain qu'elle ne rejette**

(¹) *Commerce et changement climatique, PNUE-OMC, juin 2009.*

pas par principe une telle disposition. Dès lors, les gaz à effet de serre nécessaires à la fabrication de bien importés en Europe pourraient faire l'objet d'un ajustement à la frontière, bien qu'ils ne soient pas incorporés au sens strict dans les biens importés.

Le document met toutefois en avant les **interrogations pratiques** que soulèverait pareil mécanisme. En premier lieu, il est ardu **de concevoir un mécanisme permettant d'ajuster le coût des quotas d'émission et de calculer le montant approprié de l'ajustement à la frontière.** Selon le rapport et comme l'avance la direction générale de l'action climatique, **la difficulté tient à l'évaluation des émissions de CO₂ par produit et aux variations du signal-prix** du carbone dans le cadre d'un système d'échange de quotas d'émission. De plus, l'allocation gratuite d'une partie des quotas complique grandement les calculs – même si ce point est purement **conjoncturel**, étant entendu qu'un mécanisme d'ajustement aux frontières retirerait son fondement à la détermination des secteurs exposés. Les auteurs signalent également qu'il serait particulièrement délicat de tenir compte d'une mesure de protection de l'environnement qui prendrait une **forme réglementaire** plutôt qu'incitative. Cette dernière remarque présente un intérêt certain : si le coût de production du bien importé excède la moyenne constatée sur le territoire européen en raison de la prohibition à l'étranger d'un procédé autorisé en Europe, faudrait-il alors octroyer un **bonus d'entrée** à la production étrangère ?

En ce qui concerne l'évaluation des émissions liées aux produits, le rapport conjoint relève que la quantité de gaz à effet de serre libérée à l'occasion du processus de production dépend du produit, de l'entreprise et du pays. Dès lors, si l'intrant n'est pas identifiable dans le produit final, *« une simple inspection du produit à la frontière ne permettra pas de calculer la taxe ou la redevance, et il faudra recourir à d'autres méthodes pour évaluer le montant de l'ajustement à la frontière à appliquer aux produits importés ».* **Les auteurs estiment qu'une estimation fondée sur le principe selon lequel les produits importés ont été fabriqués selon « la meilleure technologie disponible » (c'est-à-dire, en fait, la plus courante, dont la définition pourrait être livrée par un organisme indépendant) serait probablement validée par l'OMC.** En effet, le Groupe spécial du GATT a procédé à une analyse comparable dans le cas précédemment évoqué États-Unis / Fonds spécial. Il avait été admis que, si l'importateur d'un produit ayant nécessité l'emploi de matières premières chimiques taxables ne fournissait pas les renseignements concernant les matières employées, l'administration américaine était fondée à appliquer à la place un taux qui serait égal au montant qui serait appliqué si le produit était *« fabriqué par la méthode de production la plus courante ».*

De la sorte, l'inclusion des importateurs des secteurs sous quotas d'émissions dans le SCEQE pourrait être envisagée. Cette solution présenterait l'avantage de répondre à l'objection d'un écart entre le tarif résultant de la taxation et le prix du carbone constaté sur le marché.

La mission d'information lit dans le rapport conjoint de l'OMC et du PNUE une validation des positions franco-allemandes en faveur d'un mécanisme d'ajustement aux frontières. Le droit international ne devrait pas en contester le bien-fondé dès lors que l'égalité de traitement est assurée entre importateurs et producteurs nationaux.

Il convient enfin d'évoquer l'article XX du GATT, relatif aux exceptions générales, dans la mesure où il pourrait trouver à s'appliquer au sujet du changement climatique.⁽¹⁾ Dès lors qu'il existe une cohérence entre la mesure imposée aux tiers et le dispositif interne auquel sont soumis les opérateurs domestiques, et dans la mesure où des mesures équivalentes ne s'appliquent pas déjà dans le pays producteur, les politiques publiques en faveur de la préservation de l'environnement sont réputées admises par l'accord général.

Le rapport conjoint évoque longuement cet article qui permet, sous conditions, de déroger aux obligations s'imposant aux membres de l'OMC. Il relève que, dans l'affaire États-Unis / Essence, le Groupe spécial du GATT avait reconnu qu'une mesure destinée à réduire la pollution de l'air résultant de la consommation d'essence entraînait dans la catégorie des mesures mentionnées à l'article XX concernant la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. La protection de l'air était considérée comme une politique visant à la conservation d'une ressource naturelle au sens de l'article XX g. **Il est donc probable que les politiques destinées à réduire les émissions de CO2 puissent entrer dans le champ de l'article XX.**

Il est également envisageable que l'intérêt de l'Union européenne à agir pour la limitation des rejets carbonés dans l'atmosphère soit reconnu. En effet, dans l'affaire États-Unis / Crevettes, l'Organe d'appel de l'OMC a jugé qu'il existait un lien suffisant entre les populations de tortues marines migratrices et menacées d'extinction et les États-Unis pour que l'article XX trouve à s'appliquer.

Dès lors, le rapport établit une liste des conditions de recevabilité des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre ayant un effet restrictif sur les échanges :

– une **adéquation entre les moyens déployés et l'objectif environnemental affiché**. L'Organe d'appel de l'OMC a eu recours à la pratique du *soupesage*, qui lui permet de mesurer la légitimité de l'action entreprise, puis qui l'amène à comparer la mesure et les solutions alternatives raisonnablement envisageables ;

(¹) « *Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures (...) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ; (...) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales(...).* »

– **une impartialité de la mesure décidée au regard de la position respective des entreprises domestiques et étrangères sur le marché international.** Ainsi, dans les affaires précitées, l'Organe d'appel a vérifié que les mesures restrictives à l'importation édictées par Washington s'accompagnaient de restrictions ou de contraintes équivalentes pour la production américaine ;

– **une application de la mesure de bonne foi, sans volonté malicieuse d'apporter une restriction déguisée au commerce international.** La jurisprudence de l'OMC a dégagé un faisceau d'indices qui laissent présumer une application correcte de l'ajustement aux frontières. Il s'agit des « **activités pertinentes de coordination et de coopération entreprises (...) au niveau international en matière commerciale et environnementale, (de) la conception de la mesure, (de) la marge de manœuvre qu'elle ménage pour tenir compte des situations différentes dans différents pays ainsi (que d'une) analyse de la justification avancée pour expliquer l'existence d'une discrimination** ». Dans la décision États-Unis / Essence, l'Organe d'appel a considéré que les États-Unis n'avaient pas suffisamment étudié la possibilité de conclure des arrangements de coopération avec les pays affectés afin d'atténuer les problèmes administratifs qu'ils mettaient en avant pour justifier un traitement discriminatoire. Dans le cas États-Unis / Crevettes, le fait que les États-Unis aient considéré « *les Membres de l'OMC d'une manière différente* » en adoptant, pour la protection des tortues marines, une approche fondée sur la coopération avec certains membres et pas avec d'autres **montrait que la mesure était appliquée d'une manière établissant une discrimination injustifiable.** En revanche, au stade de la mise en conformité dans cette même affaire, l'Organe d'appel a constaté que, **étant donné les efforts sérieux consentis par les États-Unis pour négocier un accord international sur la protection des tortues marines, la mesure n'était plus appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable.**

L'institution d'un mécanisme d'ajustement conforme aux vœux de la diplomatie française gagnerait donc à être précédée d'une étude approfondie des conséquences de sa mise en application. **Un mécanisme d'inclusion carbone ne devrait pas être perçu comme une restriction injustifiée du commerce international** si toutes les conclusions en sont tirées, et notamment la suppression du reliquat de quotas gratuits attribués en phase III du SCEQE. En effet, les installations assujetties sont les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre et donc les plus touchés par une concurrence carbone internationale. Le marché d'échange de quotas d'émission est un mécanisme cohérent, uniforme sur tout le territoire de l'Union européenne, qui n'est pas voué à créer des inégalités de traitement dans la compétition économique. L'objectif qu'il poursuit, la lutte contre le changement climatique à travers une moindre libération de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, est reconnu comme légitime par l'accord général de 1947. Enfin, la question du taux de taxation ne se pose pas puisque le prix des quotas est établi dans des conditions de marché, et que la vente aux importateurs s'opérerait à travers un mécanisme d'enchères dans les mêmes conditions que les industriels européens. Le mécanisme ne générerait aucune discrimination. Il resterait à déterminer la quantité de carbone des produits importés en présumant qu'ils ont

été fabriqués selon *la meilleure technologie disponible* (soit en fait la plus courante).

Le seul problème identifié par la mission d'information tient à la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique et au Protocole de Kyôto. Ces deux textes internationaux ont formulé le **principe des responsabilités communes mais différenciées, principe qui exempte les pays émergents et les nations en voie de développement de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre**. Cette dissymétrie actée par le droit international peut-elle être invoquée par les pays du Sud pour échapper à un mécanisme d'inclusion carbone ? Elle le serait certainement le cas échéant. Néanmoins, il est clair que les catégories établies en 1992 n'ont plus aucune pertinence en 2010, quand la Chine est devenu le principal émetteur de gaz à effet de serre au monde. Sans doute les faits seraient-ils alors pris en compte pour une application juste des textes.

La mission d'information est convaincue de l'opportunité de porter sur les fonds baptismaux européens le mécanisme d'inclusion carbone défendu par la diplomatie française. Si des représailles doivent avoir lieu de la part des pays tiers, elles emprunteront plus probablement le terrain politique que des voies juridiques qui apparaissent suffisamment favorables. Cette initiative permettrait en outre à l'Europe d'exporter hors de ses frontières son modèle vertueux et protecteur de l'environnement, pour continuer à assumer un rôle moteur en la matière sans pénaliser plus avant ses propres structures économiques.

III.— CONSTRUIRE UNE EUROPE DÉCARBONÉE ?

Le succès du système européen d'échanges de quotas de gaz à effet de serre a fait de l'Europe le **premier acteur de la lutte contre le changement climatique** : premier par l'antériorité de son action, premier par le volume des émissions sous contrôle, premier par le respect des orientations fixées par le Protocole de Kyôto.

Cette position emporte des avantages et des handicaps sur la scène internationale, qui sont d'ailleurs proches de ceux que connaît la France au sein des instances européennes.

Par les succès rencontrés, l'Europe peut espérer générer un **effet d'entraînement** sur ses partenaires moins avancés dans la lutte contre les émissions de CO₂. La contrainte carbone imposée aux installations assujetties précipite des investissements de recherche et de développement vers les **technologies propres, nouvelles, et susceptibles de renfermer de considérables gisements d'emploi et de croissance**. En outre, le bon fonctionnement de son marché du carbone, que devrait encore améliorer l'adoption d'un cadre de régulation plus strict, place le continent en position idéale pour imposer ses **normes comptables et financières** dans la perspective de l'édification d'un système d'échange international. Conçu pour pouvoir embrasser le monde entier, le SCEQE trouverait alors son aboutissement. Sans pessimisme excessif, les travaux de la mission d'information laissent penser qu'**il y a loin de la coupe aux lèvres**.

L'échec du sommet de Copenhague a en effet montré les limites d'une situation intérieure vertueuse dans une discussion internationale sur le climat. Les discussions ont fait apparaître l'avantage des gros émetteurs : parce que leurs rejets s'effectuent encore en quantité, ils disposent d'une marge de négociation. Au contraire, l'Union européenne ayant déjà mené une politique volontariste de réduction de ses émissions de carbone, elle se trouve dépourvue au moment de proposer des contreparties. La demande réitérée d'une réciprocité dans les efforts de limitation, même appuyée par l'engagement d'élever de 20 % à 30 % l'objectif de réduction pour 2020, a conduit à la marginalisation des Européens alors que Chine et États-Unis entretenaient un dialogue bilatéral. La décision de Washington et de Pékin s'avérerait totalement fructueuse si, alors qu'ils n'ont effectué que de faibles concessions, Bruxelles résolvait de porter unilatéralement son objectif de réduction à 30 % comme certains échos le laissent penser.

L'Europe climatique est désormais à la croisée des chemins. Si elle parvient à entraîner dans le SCEQE des opérateurs tiers et des États étrangers, elle pourra prétendre **exercer une direction réelle dans la politique mondiale** de lutte contre le changement climatique. Elle disposera, aussi, d'un instrument d'influence de premier ordre par les volumes financiers contrôlés. Si elle échoue et que le SCEQE ne sert que de modèle à dépasser par les initiatives étrangères, il y a

fort à parier que les grands émetteurs de CO₂ ne tarderont pas à **accaparer l'organisation** d'un marché qui les concerne davantage que les autres États, pour y imposer leurs traditions et leurs habitudes.

A.— LA DÉFINITION CRUCIALE D'UNE PLATEFORME D'ENCHÈRES

Le passage à la troisième phase du dispositif d'échange de quotas de CO₂ exige que la Commission arrête prochainement, **avant le 30 juin 2010**, un règlement fixant le cadre juridique des enchères de permis d'émissions. **La connaissance en amont du calendrier, de la gestion et des aspects pratiques des adjudications est indispensable pour que celle-ci soit réalisée de manière ouverte, transparente, harmonisée et surtout non discriminatoire.** Les opérateurs industriels rencontrés par la mission d'information estiment déjà évoluer dans des délais contraints qui nuisent à une prévisibilité correcte. Dans les marchés spécifiques qui anticipent leurs transactions, notamment celui de l'électricité, les entreprises assujetties ne disposeront que de la fin de l'année 2010 pour passer leurs ordres pour 2013.

La directive indique également que les mises aux enchères sont conçues de manière à garantir le plein accès, juste et équitable, des exploitants, et en particulier des petites et moyennes entreprises couvertes par le système communautaire. Tous les opérateurs assujettis doivent jouir d'un accès simultané aux mêmes informations. Le mécanisme retenu doit éviter au maximum la génération de coûts d'organisation afin de dégager une rentabilité optimale.

La Commission a fait circuler un **projet de règlement** en avril 2010. Il prévoit l'institution d'une **plateforme centralisé** tout en ménageant la **possibilité de s'en exclure** – *opt-out*. Le Gouvernement français s'oppose à ce projet dans lequel il décèle le risque d'une fragmentation et d'un affaiblissement du système européen d'échange de quotas. Ses représentants à Bruxelles plaident en faveur d'une place d'enchères unique qui concentrerait l'ensemble des opérations d'adjudication de quotas.

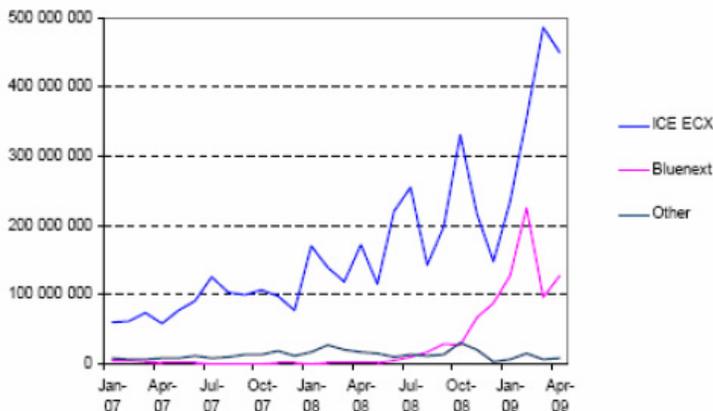
La mission d'information partage cette opinion. Une telle architecture devrait logiquement s'imposer comme une conséquence de l'**unicité juridique du marché** et du fait que la phase III met fin à la logique des PNAQ et, partant, à la distribution de crédits **sur le fondement de la nationalité des enchérisseurs**. En outre, une plateforme unique constitue le meilleur moyen de **prévenir les risques de distorsion au sein du marché intérieur** ainsi que les immanquables difficultés de coordination. À l'inverse, des plates-formes nationales qui conduiraient des politiques d'émissions autonomes, forcément différentes et même éventuellement concurrentes en termes de quantités ou de calendrier, engendreraient un danger de décorrélation des prix qui ne manquerait pas de déstabiliser le marché secondaire. Enfin, il est évident que l'instauration d'une plate-forme unique serait de nature à **réduire les coûts administratifs** du processus d'adjudication.

Au cours d'une étude passée de la question des enchères, le Sénat a regretté le **manque d'implication de la Commission européenne** en faveur d'un système unifié propre à favoriser l'émergence d'une Europe décarbonée. De la même façon, la mission d'information n'a pas ramené de son déplacement à Bruxelles la certitude que la religion de l'exécutif européen était faite sur ce point.

Au contraire, la France a grandement contribué au débat à travers le rapport confié à Jean-Michel Charpin, qui dresse une liste exhaustive des avantages procurés par une place d'enchères unique et des inconvénients suscité par son éclatement en structures nationales. Paris milite donc en faveur du plus petit nombre de plateformes possible et, si plusieurs devaient naître, pour une réglementation rigoureuse dans la coordination de leurs émissions.

Certains ont accusé la France de poursuivre son ambition plutôt que l'intérêt commun en défendant la place de BlueNext comme futur opérateur unique de la procédure d'adjudication.

DISTRIBUTION DES VOLUMES D'ÉCHANGES SUR LES DIFFÉRENTES PLACES (EN TONNES DE CO₂)



Source : rapport Charpin (2009)

Il est vrai que le marché parisien joue les premiers rôles dans les échanges de crédits européens. Comme le montre le graphique ci-dessus, seul l'opérateur britannique ECX excède son volume d'échange. De surcroît, l'assimilation de la plateforme anglaise à un marché financier par les autorités publiques trouble la hiérarchie. Mais **si la localisation à Paris de l'autorité adjudicatrice européenne unique serait naturellement saluée par la mission d'information, rien ne permet d'affirmer qu'il en ira ainsi**. Comme l'Europe a pesé peu à Copenhague du fait de ses émissions contrôlées, la faible intensité en carbone de l'économie française nuit à son influence dans les discussions européennes. Les positions de la France en faveur d'exigences environnementales élevées et de structuration poussée des mécanismes communautaires sont parfois assimilées à une volonté d'affaiblir une concurrence industrielle qui, contrairement à

l'économie hexagonale, a besoin de rejeter énormément de carbone dans l'atmosphère pour fonctionner correctement. Au contraire, **en matière de limitation des émissions de CO₂, l'Allemagne et la Pologne ont encore beaucoup à négocier**. Si l'idée s'imposait d'une nécessaire proximité entre la localisation des enchères de quotas et les rejets les plus importants, alors Francfort serait en bien meilleure position que Paris.

La position française en faveur d'une place d'enchères centralisée n'est pas guidée par d'égoïstes intérêts nationaux. Les arguments développés dans le rapport Charpin suffisent à le démontrer. Il est cependant à craindre que cette option ne soit pas retenue *in fine*. L'Allemagne, l'Espagne, la Pologne et le Royaume-Uni se sont prononcés en faveur de plateformes multiples. Eu égard à la répartition des voix au Conseil, l'espoir français est donc ténu ; la proposition de la Commission apparaît comme un moindre mal. **La diplomatie française, si elle échoue à faire prévaloir le modèle de place centralisée, devra s'attacher à réduire au strict minimum l'option de sortie du système.**

L'organisation des enchères de quotas pose également la question de l'affectation du produit recueilli, dont le principe est celui d'une redistribution aux États membres. **Cet objectif est d'ailleurs pleinement compatible avec l'architecture unitaire défendue par la France, qui verrait une répartition des recettes générées** à due proportion de la part d'autorisation des États dans les autorisations d'émissions de l'Union européenne. C'est par exemple ainsi que fonctionne le marché mis en place par dix États du nord-est des États-Unis dans le cadre de la « *Regional greenhouse gas Initiative* » (RGGI).

La révision opérée en 2009 de la directive SCEQE confie aux États la détermination de l'usage du produit des enchères, tout en prescrivant que la moitié au moins de ce produit soit affecté à des actions en faveur de la réduction des émissions. Celles-ci peuvent prendre différentes formes énumérées comme suit :

- **réduction des émissions** de gaz à effet de serre ;
- développement des **énergies renouvelables**, d'autres technologies contribuant à la transition vers une économie à faible taux d'émissions de carbone et contribution au respect de l'engagement de la Communauté d'augmenter de 20 % son efficacité énergétique pour la même date ;
- éviter le déboisement et accroître le boisement dans les pays en développement ainsi que transfert de technologies et facilitation de l'adaptation aux effets du changement climatique dans ces pays ;
- **piégeage par la sylviculture sur le territoire de l'Union** ;
- **captage et stockage géologique du CO₂**, y compris dans les pays tiers ;

– incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics ;

– **financement de la recherche** en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres ;

– mesures destinées à **améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation** ou à fournir une aide financière aux ménages à revenus faibles et moyens ;

– couverture des frais administratifs liés à la gestion du SCEQE.

Ces options couvrent une grande part du champ environnemental. Les interlocuteurs entendus par la mission d'information ont souscrit à ces lignes directrices, regrettant simplement parfois que le fléchage ne soit pas davantage directif ou que l'Union européenne ne procède pas directement aux investissements. Pour sa part, la mission d'information se félicite de voir apparaître parmi les actions recommandées le **développement des massifs forestiers**.

Le dernier point évoqué dans le cadre de la réflexion sur les systèmes d'enchères tient à l'opportunité d'imposer un **prix de réserve**, plus clairement un prix plancher pour la vente des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Le débat avait eu lieu en ce qui concerne le marché secondaire lorsque les prix des crédits de phase I avaient atteint zéro. Il avait néanmoins rapidement été écarté : si le prix d'un bien est nul, c'est en raison d'une absence de demande. **L'établissement par l'autorité publique d'un prix minimal n'aurait eu d'effet qu'esthétique** puisque, sans transaction pour le formaliser, le signal-prix n'a aucune valeur sur les opérateurs. En outre, on sait quelles raisons objectives et réglementaires avaient conduit à cette situation au cours de l'année 2007.

L'option d'un prix de réserve lors de l'organisation des enchères, autrement dit d'un **prix plancher sur le marché primaire** des quotas, se montre plus séduisante. Afin de ne pas déstabiliser les échanges entre les opérateurs, son montant devrait être soigneusement établi en prenant en considération les différentes places de marché secondaires et les cotations des crédits internationaux du Protocole de Kyôto. Sous ces conditions, la mission d'information juge positivement l'instauration d'un **signal-prix minimal** qui puisse aider les opérateurs à valoriser une tonne de CO₂ et à gagner en visibilité.

B.— UNE EXPÉRIENCE À VALORISER À L'ÉCHELLE MONDIALE

L'expérience du SCEQE place l'Europe dans une position de diapason dans la constitution du marché international du carbone. L'Union européenne pourrait légitimement prétendre utiliser sa maîtrise de l'instrument de marché pour tenir la plume lors de la fixation des **normes comptables et financières** applicables sur l'ensemble de la planète.

La mission d'information a malheureusement appris au cours de ses travaux que cette valorisation de l'expérience demeure insuffisante pour convaincre des opérateurs étrangers de s'assujettir volontairement au système européen d'échange de quotas. Au contraire, il semble même que les pays développés restés jusqu'à présent en retrait dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre utilisent la pratique européenne pour forger leurs propres instruments : **le SCEQE pourrait se poser en modèle ; il est cruel de le considérer seulement comme un brouillon.**

– **Au Japon**, le gouvernement a hésité à mettre en place en 2008 un système d'échange de quotas sous plafond obligatoire, conforme à la philosophie et au fonctionnement du mécanisme européen. Finalement, le Premier ministre a opté pour un **marché unifié d'échange à titre expérimental (UMET)**, fondé sur le **volontariat**. Ce marché s'étend sur la période 2009-2012 avec un périmètre extrêmement large : des grands groupes aux petites sociétés, tous les acteurs économiques peuvent y adhérer. Le dispositif est peu contraignant puisque chaque opérateur fixe ses propres objectifs de réduction de CO₂. Les entreprises pourront recourir à des crédits Kyôto et à des crédits domestiques pour compenser leurs émissions. L'État se positionne en soutien, en allouant les quotas et en vérifiant le niveau des émissions. Si ce marché reste peu documenté, la spécificité de la culture japonaise maintes fois vérifiée dans la vie économique pourrait en faire un succès inattendu dont **il y aurait lieu de se réjouir pour l'environnement**, mais qui viendrait directement **concurrer le modèle européen**.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, le Japon a souscrit un engagement de baisse de ses émissions de 6 % en 2012 par rapport au niveau de 1990. Or, en 2006, ses émissions étaient de 6,2 % au-delà du niveau de 1990. L'écart a conduit le gouvernement à mettre en place ce marché. Mais la crise économique bouleverse la situation et provoque une baisse automatique des émissions, notamment dans le secteur énergétique qui représente 90 % des émissions du pays.

– **Quant aux États-Unis**, l'administration Obama s'est inspirée du système européen en lui apportant quelques modifications. Dans son premier projet de budget transmis au Congrès, le président américain espérait générer quelque **80 milliards de dollars de recettes annuelles** dès 2012. L'objectif de ce système de droits à polluer couplé au développement des énergies propres est de diminuer les émissions de CO₂ du pays de 80 % d'ici à 2050 (par rapport au niveau de 1990). Les États-Unis ont été dépassés par la Chine en termes d'émissions globales, mais ils restent encore le premier pollueur du monde par habitant.

Après de longs débats – commencés avec Kyôto – autour de l'opportunité de réduire les émissions de carbone, la Chambre des Représentants a adopté, le 26 juin 2009, l'*American Clean Energy and Security Act*, dit **projet de loi Waxman/Markey**, qui régleme de manière contraignante les émissions américaines à travers notamment l'instauration d'un marché fédéral d'échange de quotas d'émissions. Inclinaison sensible dans l'approche américaine du changement climatique, **il reconnaît l'origine anthropique du changement**

climatique et il trace la stratégie du pays pour moderniser son économie, fortement dépendante des énergies fossiles, et la réorienter vers des modes de production plus propres, assis sur des énergies renouvelables et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre. Le texte est actuellement examiné par le Sénat.

Comme le SCEQE constitue la pierre angulaire de la politique européenne de limitation des émissions de CO₂, **la clef de voûte de la loi Waxman/Markey devrait être la fondation d'un marché d'échange** de quotas sous plafond global. Son objectif assigné est une réduction de 17 % en 2020 et de 83 % en 2050 par rapport à l'année 2005. Converti à 1990, année de référence retenue par le Protocole de Kyôto et base intelligible pour la comparaison internationale, cet engagement équivaut seulement à une **réduction de 3,5 % en 2020**. L'effort américain ne vaut pas encore l'effort européen.

Le système assujettirait les installations responsables de 85 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2016. L'allocation des quotas commencerait en 2012 pour les secteurs de l'électricité, du raffinage d'hydrocarbures et des gaz fluorés. Il serait étendu en 2014 aux installations émettant plus de 25 000 tonnes de CO₂ par an et, en 2016, aux compagnies de distribution de gaz. Il est prévu que 85 % des quotas d'émissions soient alloués gratuitement, le reliquat faisant l'objet d'enchères dont le produit serait redistribué aux consommateurs. **Contrairement au modèle européen, les quotas gratuits ne seront pas confiés aux installations assujetties. Leur attribution à des agences fédérales et à des compagnies de distribution d'énergie vise au contraire à accélérer le développement de technologies propres et à prévenir un renchérissement du coût de la vie pour les consommateurs.** La loi prévoit enfin la reconnaissance des mécanismes de projets, qu'elle dénomme *offsets*.

Il est difficile pour la mission d'information de porter une appréciation sur un texte dont le Congrès américain n'a pas encore achevé la discussion et dont les mécanismes appellent à être précisés. Le seul commentaire général qui puisse être formulé tient à la **modestie des engagements de réduction de moyen terme**, assez engageants, et à la forte ambition de l'objectif de long terme, peu contrôlable. L'économie américaine peut et doit mieux faire pour la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Deux points sont à signaler particulièrement dans le projet de loi américain. En premier lieu, le texte Waxman/Markey prévoit d'assujettir le secteur de l'importation à son marché de quotas. Le dispositif envisagé se conforme aux préconisations contenues dans le rapport conjoint de l'OMC et du PNUE. Certes, son entrée en vigueur ne pourrait avoir lieu au plus tôt qu'en 2025. Le cadre ci-dessous contient le résumé de la section en question du projet de loi, tel que l'a rédigé la commission des finances du Sénat.

Section 766 du projet de loi « Waxman-Markey » (Résumé)

Le Président des États-Unis peut, après avoir déterminé que, dans un secteur donné, moins de 70 % de la production provient de pays n'ayant pas mis en place de programme contraignant de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et non parties de traités (dont les États-Unis sont également parties) visant à réduire ces émissions, mettre en place un programme d'allocations internationales de réserve pour ce secteur.

Dans ce cas, l'administrateur de l'Agence de protection de l'environnement (EPA), doit, dans les 24 mois, décréter des règlements :

– déterminant un prix approprié pour les allocations internationales de réserve et les offrant à la vente aux importateurs des biens concernés aux États-Unis ;

– exigeant la soumission des montants appropriés de telles allocations au vu des importations aux États-Unis d'un produit de ce secteur ;

– exemptant de ces dispositions les pays les moins avancés selon la définition des Nations-Unies ainsi que les pays responsables de moins de 0,5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre ;

– interdisant la commercialisation des produits pour lequel le nombre d'allocations adéquat n'a pu être présenté.

Il est précisé que le programme doit être compatible avec « les accords internationaux dont les États-Unis sont une partie » (donc, notamment, le GATT) et doit viser à compenser la différence de coût de production résultant du non-respect d'une réglementation aussi contraignante qu'aux États-Unis (compte tenu, le cas échéant, des allocations gratuites distribuées aux États-Unis pour le secteur visé). Un tel programme ne pourra entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2025, le Président des États-Unis ayant notifié aux autres pays du monde l'éventualité de la mise en place d'un programme de ce type avant le 1^{er} janvier 2020.

En second lieu et surtout, les représentants des acteurs économiques entendus par la mission d'information ont fait état d'un grand **dynamisme de la diplomatie américaine pour convaincre d'autres États industrialisés de rallier le marché d'échange de quotas que Washington envisage d'édifier**. Le Japon et la Corée du Sud auraient été tout particulièrement approchés. Par ailleurs, les opérateurs financiers américains attendent une explosion de la finance carbone dès que le système d'échange de quotas d'émissions, pour l'heure assis sur une base volontaire, sera imposé par la loi. Plus de cent lobbyistes travailleraient sur les questions climatiques au bénéfice des banques d'affaires, contre aucun au moment de la réélection de George W. Bush. Or le marché du carbone se prête admirablement à l'activité spéculative puisqu'il s'exerce sur des biens immatériels strictement identiques les uns aux autres.

La mission d'information est partagée sur cet activisme des États-Unis et la tentation d'amener à leur système de quotas les autres puissances industrielles de la zone Pacifique. D'une part, ce serait un **progrès substantiel dans la lutte contre le changement climatique**, du moins si le plafond d'émissions retenu exerce une contrainte réelle sur les industriels. D'autre part, une légitime méfiance

s'impose devant le **déferlement annoncé des opérateurs financiers** sur les marchés du carbone. Si les règles américaines venaient à prévaloir dans l'organisation des plateformes, non seulement les efforts européens dans la définition d'un cadre strict de **régulation** auraient été vains, mais de surcroît on pourrait craindre un **emballement du système** plus inquiétant encore que la crise des *subprimes*. **La mission d'information recommande donc aux gouvernements européens de se faire les avocats du SCEQE** et de convaincre les pays asiatiques de le rallier de préférence à la future structure américaine.

C.— EXEMPLARITÉ VOLONTARISTE OU RÉALISME PRAGMATIQUE ?

À l'issue de cette étude approfondie du système européen d'échange de quotas d'émission sous plafond, **la mission d'information demeure circonspecte face à l'opportunité d'élever encore les objectifs de réduction de rejets** de l'économie continentale, accroissement qui ne manquerait pas de solliciter de nouveaux efforts de la part des installations assujetties.

Bien que la Commission européenne ait déclaré que le passage d'un objectif de -20 % à -30 % en 2020 provoque un effet sur les coûts des entreprises assujetties de l'ordre de 1 % à l'exception de la chimie, et quoique le Gouvernement ait semble-t-il été convaincu de l'opportunité de cette option après s'y être préalablement opposé, **ce mouvement unilatéral ne semble pas renforcer la position européenne dans l'optique des négociations internationales à venir**. Il n'est pas cohérent de se départir régulièrement d'instruments de négociation alors que la Chine se contente de déclarations politiques non contraignantes et que le processus législatif américain encore inachevé laisse craindre l'émergence d'un marché de droits à polluer aux ambitions environnementales trop faibles.

Il convient de conserver en tête la répartition internationale des émissions de gaz à effet de serre. **L'Europe n'est responsable que de 17 % d'entre elles, et cette part tend à se réduire**. Sa progression solitaire vers un modèle économique respectueux de l'environnement peut ouvrir la voie du changement, mais son impact direct demeure limité.

La Commission européenne juge que la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre admis actuellement de -20 % d'ici 2020 **coûtera un tiers en moins** (22 milliards d'euros) que les montants calculés en 2008. Selon la Commission, la hausse de l'objectif à -30 % d'ici 2020 pourrait permettre **d'économiser jusqu'à 40 milliards d'euros en importations de combustibles fossiles et créer des centaines de milliers d'emplois dans les technologies vertes**.

On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité d'infliger un nouveau **surcoût carbone** à l'industrie européenne dans une période de crise où ses marges de manœuvre sont déjà réduites. L'impact de l'abaissement du plafond aurait peut-être un effet tout à fait minime sur la croissance mais, au niveau où se situe celle-

ci ces dernières années, la moindre entaille semble particulièrement malvenue. **C'est juste pour l'Europe ; ça l'est d'autant plus pour la France** dont l'économie largement décarbonée doit consentir des sacrifices particulièrement lourds pour dégager des gains de carbone quand d'autres États-membres disposent encore de réserves de réduction en importance dans le parc électrique.

La mission d'information estime que la volonté d'accroître les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du SCEQE ne doit pas aller à l'encontre des améliorations nécessaires qu'elle a identifiées dans la gouvernance de celui-ci. Les impératifs premiers de l'action en faveur de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre passent par la structuration d'un mécanisme d'adjudication cohérent et par une régulation stricte des places de marché. L'extension envisagée à de nouveaux secteurs d'activité ne manque pas de pertinence, notamment en ce qui concerne le transport maritime.

La phase III du système européen commence le 1^{er} janvier 2013, avec un objectif assigné il y a quelques mois seulement. **Une fois les conditions d'un fonctionnement correct de la nouvelle architecture réunies, une fois détaillées les mesures pour la prise en compte du secteur diffus, une fois appréciés les efforts consentis par les puissances tierces pour préserver l'environnement et leur influence sur leur compétitivité économique, une fois mis en place un mécanisme d'ajustement aux frontières, il sera temps d'éventuellement revoir à la hausse les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à travers le système d'échange de quotas sous plafond.**

EXAMEN PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors de sa réunion du 15 juin 2010, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport d'information de la mission d'information **sur les marchés de quotas d'émission de gaz à effet de serre** (*François-Michel Gonnot ; rapporteur*).

M. Christian Jacob, président.— Avant que nous n'entamions l'ordre du jour de notre commission, je signale à tous les commissaires qu'un vote solennel est prévu aux alentours de 17 h 45. Il durera trois quarts d'heure ; nous nous adapterons en conséquence et nous suspendrons notre séance un instant si cela s'avère nécessaire.

La commission a créé une mission d'information sur les marchés de quotas de gaz à effet de serre au mois de février dernier. Les différentes sensibilités y étaient représentées ; Philippe Martin en a exercé la présidence, François-Michel Gonnot a assuré la fonction de rapporteur. Je les remercie de leur investissement et des nombreuses auditions qu'ils ont réalisées, à Paris et à Bruxelles. Tout s'est déroulé dans un excellent esprit. J'en félicite l'ensemble des membres de la mission.

M. Philippe Martin, président de la mission d'information.— Je souligne également l'excellent état d'esprit dans lequel s'est déroulé cette mission d'information. François-Michel Gonnot et moi avons parfaitement coopéré sans qu'il n'y ait la moindre divergence dans l'approche adoptée dans nos investigations, dans les auditions réalisées et dans les constats que nous en retirons.

Effectivement, la mission a procédé à plus de vingt-cinq auditions à Paris et à Bruxelles. Plusieurs de nos collègues ont participé à ses travaux, notamment Claude Darciaux qui est aujourd'hui présente pour cette présentation des conclusions. Nous avons des délais assez courts dans la mesure où le Gouvernement nous a demandé de terminer nos recherches au mois de juin pour que la France puisse disposer d'un document parlementaire à l'occasion des prochaines négociations européennes.

Sans anticiper sur ce que vous exposera le rapporteur, nous avons pu assez bien évaluer ce marché qui a fait l'objet de plusieurs études par ailleurs. Nous avons aussi exploré l'hypothèse d'une taxation qui viendrait soit se substituer aux quotas d'émission, soit compléter l'architecture institutionnelle. Nous en retirons la conviction que ce système, qui a été mis en place à la suite de l'échec d'une tentative d'instituer une taxe carbone communautaire dans les années 1990, est devenu au fil du temps le dispositif qui, malgré ses imperfections, nous divise le moins. Il remplit son objectif principal : la réduction des émissions de gaz à effet

de serre. Dans le même temps, il reçoit un *satisfecit* de la part de ceux qui le contrôlent comme de ceux qui lui sont assujettis.

Évidemment, nous nous sommes interrogés sur l'incidence des négociations internationales, du Protocole de Kyôto de 1997 au Sommet de Copenhague de décembre dernier. Nous en déduisons que le marché de quotas donne satisfaction, même s'il nécessite des améliorations en termes de sécurité et de couverture. Il ne sera réellement performant que s'il s'applique à davantage de pays et à davantage de secteurs d'activité.

Je laisse maintenant François-Michel Gonnot vous présenter avec plus de précision ce rapport, qui vous est soumis dans la foulée immédiate de sa rédaction.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur.— Je confirme tout à fait les propos du président en ce qui concerne la qualité du travail que nous avons mené ensemble et avec le concours de tous les membres de la mission d'information.

Lorsque nous avons commencé l'analyse du marché de quotas de CO₂, nous étions tous assez réticents devant ce système complexe, méconnu et d'inspiration anglo-saxonne. Il est en effet directement inspiré du marché de permis imaginé par les États-Unis pour lutter contre les dégagements de dioxyde de soufre. L'Europe l'a adopté après avoir échoué à instaurer un mécanisme de taxation, ceci en raison principalement de l'opposition de l'Allemagne et du Royaume-Uni, ainsi que de l'exigence d'obtenir une unanimité des États membres en ce sens. L'Union européenne s'est alors orientée vers un marché de quotas, qui présente l'avantage d'être autorisé par une simple majorité qualifiée du Conseil.

La mission d'information a commencé immédiatement après la censure de la contribution carbone nationale par le Conseil constitutionnel. À notre surprise, l'ensemble des industriels, la quasi-totalité des personnes auditionnées, tous ont considéré que le système des quotas était un bon système, qui peut naturellement être amélioré, mais qui mérite de perdurer.

Je crois utile de présenter brièvement le fonctionnement du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE). C'est un marché de permis d'émission, distribués par pays en fonction des rejets historiques. Les États les répartissent ensuite entre les installations les plus polluantes de leur territoire. Cette allocation s'est opérée gratuitement pour permettre l'adhésion au mécanisme de tous les acteurs. Un crédit permet l'émission d'une tonne de CO₂. S'il n'est pas consommé, il peut être soit reporté à l'année suivante, soit vendu à un autre industriel, dans un autre secteur ou dans un autre pays européen, qui a pour sa part excédé son quota et qui doit donc acquérir les permis correspondant à sa production.

Cette répartition a relativement bien fonctionné. La France, qui est un petit émetteur par rapport à l'Allemagne – les Allemands sont responsables du triple de nos rejets – a correctement appliqué la directive européenne. Le besoin des opérateurs de réaliser des échanges a fait émerger un marché et un signal-prix pour

la tonne de carbone. Il s'est établi d'abord à quelques euros, puis il a excédé les 30 € ; il fluctue maintenant aux alentours de 15 €. Le rapport analyse en détail ces fluctuations relativement importantes et les raisons qui les justifient.

Il convient de rappeler que la construction du SCEQE s'est déroulée en trois phases. De 2005 à 2007, la contrainte sur les industriels était relativement légère, les allocations nationales s'effectuaient gratuitement et les quelques échanges ont permis l'apparition du signal-prix.

La deuxième période a commencé en 2008 ; elle s'achèvera à la fin de l'année 2012. L'allocation est inchangée, mais les contraintes sont accrues. Quelques pays ont mis en vente aux enchères une faible partie de leurs allocations, essentiellement par choix budgétaire.

Si nous avons accéléré la présentation de ce rapport, c'est que l'Europe se trouve dans une négociation pour fixer les conditions de la troisième phase, qui s'étendra de 2013 à 2020. Nous serons là dans un marché plus complexe : le plafond d'émission autorisé va baisser de 21 % en fin de période par rapport à 2005 ; les quotas seront désormais attribués aux enchères. Les secteurs exposés à la concurrence internationale feront cependant exception. Après le rapport Charpin sur le système d'adjudication, après le rapport Prada qui formule des recommandations pour une meilleure régulation du marché – recommandations perçues de façon extrêmement positive par les services de la Commission européenne –, il était normal que le Parlement prenne position avant que les décisions pour 2013 ne soient définitivement arrêtées.

Bien sûr, le SCEQE comporte un certain nombre de faiblesses. J'ai déjà évoqué la volatilité des prix, qu'il faut toujours surveiller de près dans un marché de matière première. Les écarts constatés montrent bien qu'il faut y prendre garde : même si le carbone cher a la vertu de conduire les industriels à réduire leurs émissions, il ne faudrait pas qu'une valeur excessive les convainque de diminuer leur activité, de se lancer dans un investissement insupportable ou de quitter le territoire européen au profit d'espaces aux contraintes moindres.

La deuxième faiblesse tient à une régulation insuffisante qui a donné lieu à quelques cas de fraude que nous avons analysés dans le rapport. Les propositions du rapport Prada, rendu public il y a quelques mois, seront un élément important de la contribution française à cet égard.

Enfin, troisième faiblesse, le mécanisme ne couvre que 40 % des émissions européennes de gaz à effet de serre. Cela nous pousse à nous interroger sur les 60 % restants : il est difficile d'imaginer un système national qui permette de contrôler ces rejets de sources diffuses. L'option idéale serait un instrument de taxation européen.

Comment essayer de parfaire ce système européen de quotas ? On peut d'abord noter que sa couverture s'accroît par chaque nouvelle adhésion à l'Union européenne. On procède aussi à des extensions à de nouveaux secteurs, ainsi le

transport aérien en 2012 : chaque décollage, chaque atterrissage sur un aéroport européen sera assujéti. Bien sûr, cela aura un effet sur les comptes de nos compagnies aériennes, voire sur la compétitivité entre les aéroports. L'appareil qui se posera à Roissy sera taxé ; celui qui atterrira en Suisse ne le sera pas.

La couverture du secteur diffus semble passer par une taxe européenne sur le carbone, plus précisément par les accises sur les carburants. C'est en ce sens que s'orientent les discussions de l'après Copenhague.

Enfin, les « mécanismes de projet » créés par le Protocole de Kyôto permettent à des émetteurs européens de se libérer de leurs obligations en investissant dans des technologies propres hors de leur territoire. Les projets conduits sont contrôlés par les Nations unies. Néanmoins, même si des marchés de carbone sont imaginés au Japon ou aux États-Unis sur la base de l'expérience européenne, il existe toujours des espaces sans contrainte qui demeurent des lieux de délocalisation.

Il faut donc préserver la compétitivité européenne. Il est prévu dans la phase III du SCEQE de distribuer une part de quotas gratuits dans les secteurs à risque. Nous devons prendre garde à prévenir les délocalisations industrielles en Europe, surtout dans le contexte économique actuel. Un ajustement aux frontières serait bienvenu pour égaliser la concurrence en tenant compte des efforts environnementaux des uns et du laxisme des autres. C'est une idée sur laquelle nous avons travaillé, qui est celle de la « taxe carbone aux frontières ». En réalité, ce n'est pas une taxe aux frontières, mais une extension du marché de quotas aux importations venues de pays qui n'appliquent aucune réglementation en termes d'émissions de CO₂. Le mécanisme est complexe, beaucoup se sont montrés sceptiques notamment au regard des règles de l'OMC. Nous pensons pourtant que l'idée doit être approfondie. Être vertueux est une bonne chose, mais dans un monde où la vertu est la même pour tous. Dans le cas contraire, il faut savoir se montrer pragmatique.

L'objectif final est évidemment de construire une Europe décarbonée. Un des enjeux de 2013 est celui de la détermination du dispositif d'enchères : faut-il une place unique ou plusieurs plateformes ? Paris est actuellement bien développé, mais nous devons garder à l'esprit que la France est un petit émetteur de CO₂. Le rapport Charpin formule des propositions intéressantes en faveur d'une plate-forme unique. Nous souhaiterions tout de même sauver la place de Paris.

Il faut aussi essayer de valoriser l'expérience européenne pour qu'elle serve de modèle international. Je pense en particulier à nos règles de régulation. Les États-Unis sont déjà en train de faire la publicité de leur système avant même qu'il n'existe. Leur volontarisme a assez surpris notre mission d'information.

Voilà, M. le Président, l'essentiel de nos conclusions. Le système doit être régulé ; le système doit être étendu. Il faut prendre en compte un certain nombre de nos intérêts qui peuvent être fragilisés par le dispositif. Nous devons aussi avoir

le souci de faire de ce modèle un exemple pour le monde, pour l'Asie notamment. La mission n'est pas opposée au principe d'une taxe européenne, tout en demeurant sceptique sur la condition d'unanimité des États. Quant à l'ajustement aux frontières, il devra voir le jour si les autres marchés mondiaux tardent à se mettre en place, tout en conciliant protection de l'environnement et exigences pratiques : il ne s'agit pas de contrôler l'ensemble des biens importés, plutôt les grandes masses de matériau. On envisage d'exclure le secteur de l'automobile – ce qui est peut-être une erreur – car il serait trop complexe de calculer le coût carbone d'un véhicule importé.

M. Christian Jacob, président.– Je vous remercie, l'un et l'autre, pour cet excellent rapport et pour cette présentation très précise.

M. Jacques Le Nay.– Le rapport me semble très intéressant et très technique. Je relève particulièrement une phrase dans les dernières pages : « infliger un surcoût carbone à l'industrie européenne dans une période de crise où ses marges de manœuvre sont déjà réduites. » S'inscrit-elle dans le court ou le long terme ? L'écart entre les pays est-il déjà si important ?

M. Jean-Paul Chanteguet.– J'ai écouté avec intérêt la présentation du président et du rapporteur de la mission d'information. Vous avez auditionné M. Michel Rocard, je le sais, car cette mission a été mise en place à la demande du groupe SRC après son audition de M. Rocard au sujet de la taxe carbone. C'est lui qui nous a laissé entendre que le marché européen de quotas fonctionnait imparfaitement. Qu'est-il ressorti de votre entretien avec lui ?

Je m'interroge aussi sur les variations de prix. De 3 € à 30 €, nous en sommes aujourd'hui à 15 €. Le signal-prix me paraît faible, même s'il ne faut évidemment pas pénaliser l'activité européenne.

Vous avez signalé que l'instauration d'une taxe européenne représenterait probablement un long chemin. C'est sans doute vrai, mais je persiste à penser que ce serait une bonne solution.

En ce qui concerne les mécanismes de développement propre qui traduisent des fuites de carbone à l'étranger, je m'interroge. Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne chose d'acheter des crédits carbone à l'étranger au détriment de leur investissement en Europe.

Enfin, nous avons auditionné le professeur Hansen à l'initiative du président Jacob. C'était particulièrement intéressant. Ses propos laissaient apparaître sa préférence pour une taxe carbone mondiale, ainsi que l'inclination de la Chine et de l'Inde vers un instrument fiscal au détriment d'un marché de permis.

Mme Françoise Branget.– Nous ne pouvons qu'adhérer à l'ambition de limiter les émissions de gaz à effet de serre. Tout à l'heure, le rapporteur a évoqué les délocalisations vers les zones moins contraintes. Je voudrais mentionner le

secteur de l'automobile. Que faire quand la Chine est le premier marché mondial, quand une automobile sur trois sera vendue en Chine en 2020 ? Les constructeurs français, par exemple PSA, seront pénalisés en France alors qu'il n'y aura pas de quotas sur le territoire chinois, où la production de la marque dépassera de beaucoup sa production européenne. La décision de lutter contre les émissions de carbone ne devrait-elle pas être mondiale plutôt qu'européenne ? Ne devons-nous pas protéger nos industries ?

M. Albert Facon.— Je suis sceptique sur l'instauration d'une taxe européenne. Donner l'exemple au monde coûte cher, surtout que nos émissions sont très limitées par rapport à celles des pays qui ne respectent pas le Protocole de Kyôto. Je ne comprends pas qu'on ne puisse pas instaurer une taxe aux frontières sur les produits importés de ces territoires-là. Tous génèrent du CO₂ ; nous pourrions ainsi renforcer la compétitivité de nos entreprises. Il me semble de plus que le Président de la République y était favorable. Je suppose qu'on ne veut pas heurter la Chine, mais on ne peut pas la laisser polluer sans protester et taxer en sus nos concitoyens. Dans le Nord de la France, on se chauffe encore parfois au charbon par manque d'alternative : vous n'allez pas en plus imposer ces gens-là ?

M. Jean-Marie Sermier.— Je suis impressionné par le rapport qui m'apparaît très technique et qui parvient à formuler des propositions concrètes. Pensez-vous que nous pourrions avancer seul en Europe, et quelle est la position de l'OMC sur ce sujet ? On ne peut pas déconnecter le marché mondial des modes de production. Il faut en tenir compte dans les échanges. Par exemple, il y a dans ma circonscription un cimentier soumis aux quotas qui pourrait être contraint d'importer si sa production se trouvait limitée ; le transport de ce ciment de moins bonne qualité provoquerait de plus une libération conséquente de CO₂. Il faut se montrer pragmatique.

En outre, on parle beaucoup de CO₂. Qu'en est-il des autres gaz à effet de serre ?

Enfin, le rapport mentionne les mesures envisagées par la directive pour l'emploi des fonds levés à l'occasion des enchères de quotas. C'est particulièrement intéressant, par exemple les puits de carbone. Ne peut-on pas mettre ainsi en œuvre des alternatives à la mise sous quotas ?

M. Christian Jacob, président.— On me signale que les votes solennels vont avoir lieu. Je vous propose que nous suspendions la séance le temps d'aller voter, et que nous reprenions immédiatement après.

(La séance est suspendue à 17 h 30, puis reprise à 17 h 45)

M. Christian Jacob, président.— Nous reprenons les questions des commissaires. Les membres de la mission d'information apporteront leurs réponses ensuite.

M. André Chassaigne.— Les conclusions qui nous ont été présentées m’inspirent deux questions. D’une part, quelle est la dimension spéculative du marché dans la phase actuelle d’allocation gratuite des quotas ? Je comprends que la crise ait poussé les entreprises à rechercher des gains où elles le pouvaient, mais j’aimerais savoir ce qu’il en est avec plus de précision. Des effets pervers auraient pu se produire, et le pourraient encore, puisque la gratuité serait partiellement maintenue après 2013 pour les entreprises exposées à la concurrence.

D’autre part, lorsque vous avez fait référence à l’extension de la couverture du système, je pensais à la forêt. On dit que sa reconnaissance ferait baisser le prix des quotas en raison de la masse de crédits qu’elle représenterait. En outre, les États-Unis achètent déjà des arpents de forêt en masse pour les utiliser ensuite comme une valeur d’échange pour pouvoir polluer impunément ailleurs. C’était notamment apparu dans la presse pendant la réunion de Copenhague.

M. Philippe Martin, président de la mission d’information.— Je vais répondre à la question relative à la position de M. Michel Rocard. Il a renouvelé devant nous les prévenances qui sont les siennes à l’endroit du mécanisme des quotas – notamment ses aspects spéculatifs – et il a réitéré sa préférence en faveur d’un mécanisme de taxation. Pour dire la vérité, il est le seul parmi les auditionnés à avoir tenu ce propos.

S’agissant des variations de prix, on est passé de l’interrogation sur la définition d’un prix plafond à un questionnement sur l’opportunité d’un prix plancher. Les industriels pensaient que le signal-prix était voué à remonter progressivement aux alentours de 30 €. Mais la crise a contrarié cette prévision. Le ralentissement économique réduit mécaniquement les émissions, donc le prix des crédits carbone.

Albert Facon demandait pourquoi ne pas instaurer une taxe aux frontières. Nous avons ressenti à Bruxelles beaucoup de politesse à l’égard de cette idée du Président de la République, mais aussi des doutes extrêmes sur la capacité à susciter une unanimité pour y parvenir. En outre, nos interlocuteurs ont émis des arguments qui doivent être pris en compte : ainsi si une usine d’acier était délocalisée et ses produits taxés au moment de leur arrivée en Europe, ce serait une « double peine » pour le citoyen.

En ce qui concerne la plateforme d’enchères, M. Prada – je le rappelle, ancien président de l’Autorité des marchés financiers – a souligné que son unicité faisait courir le risque d’une disparition de la place de marché française. Un système multipolaire serait donc une possibilité.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur.— En réponse aux questions de nos autres collègues, nous évoquons effectivement à la fin du rapport un surcoût infligé à l’industrie française. Je ne l’ai pas précisé dans mon intervention, mais nous faisons ici référence au débat actuel sur l’élévation de l’objectif européen de

réduction des émissions de 20 % à 30 %. Cette position est portée par la France et, semble-t-il, par la Commission européenne, mais l'Allemagne s'y oppose. Surtout, nous nous posons des questions d'opportunité : nous sommes dans une période de négociation internationale, ne vaudrait-il pas mieux attendre l'échéance de Cancun ? Je rappelle que cette ambition serait d'autant plus élevée pour la France qu'elle a une économie très peu carbonée, dans laquelle il est difficile d'amoinrir les rejets. De plus, cet objectif n'est affiché qu'en raison de la crise et du ralentissement qu'elle a provoqué.

Les projets de développement sont agréés par l'ONU. On ne peut pas acheter des forêts n'importe où, ni y faire n'importe quoi. Il faut une validation qui n'est pas simple à obtenir. On ne peut pas, aux frais du tiers-monde, se dispenser de contrainte de réduction des émissions. Il faut aussi comprendre que c'est l'opportunité, pour ces pays, de consolider des projets économiques et de se développer. Il ne faut pas y voir un réflexe colonialiste ; le mécanisme a des aspects très positifs.

L'Inde est absente du débat sur le carbone. La Chine a compris qu'on lui demanderait tôt ou tard, dans le cadre de l'OMC, de mettre en place des mécanismes de réduction. Je n'ai pas perçu de préférence pour la taxe par rapport aux quotas. Les taux de croissance industrielle sont de toutes façons tels que les émissions chinoises augmentent, même si les technologies s'améliorent. Il s'agit surtout, pour eux, d'échapper à un système européen ou américain d'ajustement aux frontières : un dispositif domestique interdirait, du fait des règles de l'OMC, que leurs exportations soient ensuite taxées ou refoulées au nom du carbone.

Le secteur de l'automobile n'est pas soumis aux quotas, mais les producteurs d'acier et de verre le sont. Pour l'heure, l'essentiel des fabrications de véhicules destinés à l'Europe a lieu en Europe. L'industriel qui vend en Chine produit en Chine, il ne se pose donc pas la question des crédits carbone. La vraie question concerne les constructeurs japonais et coréens, mais ces deux pays sont en train de se doter d'un marché de permis. La question sera réglée, de même demain pour les États-Unis.

La difficulté de la taxe aux frontières comme elle est nommée en France, c'est qu'elle serait perçue par certains de nos partenaires comme un retour des tarifs douaniers. La solution retenue est plutôt celle du mécanisme d'inclusion carbone (MIC), qui étend le marché de quotas aux importations. On rééquilibre de cette façon les conditions de concurrence.

L'OMC autorise l'Europe à se doter d'un système de quotas, mais elle ne peut appliquer une taxation ou un contingentement au nom de la protection de l'environnement dès lors qu'il existe dans le pays exportateur un système de limitation des émissions contraignant. Pour les autres États, une action est possible à condition de se montrer de bonne foi, non discriminatoire, etc. Le rapport développe longuement ce point.

En ce qui concerne les cimentiers, que nous avons rencontrés, ils agissent sur des marchés locaux. Le ciment est un produit à faible valeur ajoutée, il n'est donc acheminé que sur de faibles distances. Le problème des cimentiers tient plutôt au respect des limitations d'émission. Les méthodes de fabrication sont simples, soumises à des contraintes physiques, et elles ne dégagent pas de marges importantes. Un rehaussement de l'objectif européen de 20 % à 30 % serait pour ce secteur extrêmement délicat, sauf à acheter des permis supplémentaires sur le marché.

Le SCEQE couvre six gaz à effet de serre ; le méthane et le protoxyde d'azote sont, par exemple, visés par la directive européenne. On ne mentionne que le carbone dans la mesure où il représente le principal polluant contrôlé en termes de volume d'émissions.

Le marché du carbone a une taille restreinte par rapport aux ensembles financiers et aux bourses de matières premières. La spéculation y est donc relativement contenue, surtout dans le contexte économique actuel et eu égard au prix de la tonne de CO₂. Les interlocuteurs de la mission d'information ont fortement pondéré les craintes de M. Rocard à ce sujet. Les quotas circulent en moyenne trois fois par an. Les industriels doivent pouvoir se couvrir. Quant à la gratuité, elle est appelée à disparaître au bénéfice d'enchères dont les modalités restent à définir. Les allocations gratuites se limiteront de plus en plus aux secteurs exposés à partir de 2013.

La forêt est exclue du système puisqu'elle n'émet pas de carbone, alors que le dispositif vise justement à encadrer les rejets. C'est assez paradoxal car les forestiers souhaiteraient être intégrés en tant que puits de carbone. On peut le regretter pour le développement de la forêt française.

M. Philippe Tourtelier.— Je voudrais féliciter les auteurs du rapport. Les fluctuations du prix du quota sont très bien expliquées. Il me semble que le ciment et l'acier seront des secteurs protégés.

Vous utilisez largement le rapport de M. Prada, effectivement très intéressant. Il me semble ne pas répondre à la question de la qualification juridique des quotas. Que proposez-vous sur ce point ?

Enfin, sur les mécanismes de flexibilité, vous avez rappelé que c'était assez limité. J'aimerais savoir s'il y a une limite théorique posée par le droit européen.

M. Michel Havard.— Je complimenterai moi aussi la mission d'information pour cette synthèse. Mon interrogation est prospective. Entre le marché européen et l'émergence d'un marché mondial, quel serait le lien possible ? Où les discussions doivent-elles se tenir : à l'ONU, à l'OMC, à travers le dialogue des autorités nationales ? Cette question revêt une importance fondamentale car c'est la condition pour qu'une logique globale s'impose dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

M. Philippe Plisson.— Les marchés de quotas sont peut-être la moins mauvaise des solutions. Mais n’y a-t-il pas quelque chose d’immoral dans la valorisation d’un polluant ? Ne vaut-il pas mieux garder l’objectif de la taxe ?

M. Christophe Bouillon.— Je voudrais évoquer la question du nucléaire, dont vous regrettez qu’il ne donne pas droit à quotas. Vous énoncez les arguments qui ont été opposés à son inclusion dans le système – arguments que nous connaissons, ils sont ceux des opposants à l’atome. Pensez-vous que la renaissance actuelle de la filière atomique soit de nature à faire évoluer la réglementation d’ici 2013 ? C’est une question importante pour la France.

M. Didier Gonzales.— Le protoxyde d’azote pourrait être inclus dans le système européen en 2013, me semble-t-il. Comment les autres gaz que le carbone pourraient-ils être pris en compte ?

M. François-Michel Gonnou, rapporteur.— Je n’ai peut-être pas été clair en ce qui concerne les gaz couverts par le SCEQE. Le protoxyde d’azote est déjà visé par la directive européenne. Mais la quantité qu’il représente dans le volume global des émissions est tout à fait marginale.

Le ciment et l’acier devraient effectivement figurer parmi les secteurs exposés bénéficiant d’allocations gratuites. On voit déjà à quel point notre sidérurgie est mise à mal par les délocalisations.

La nature juridique d’un crédit d’émission reste aujourd’hui sans réponse. Les juristes des différents pays sont en désaccord. La définition est importante, car la catégorie de rattachement décide du corpus de règles applicables. Pour la France, un quota est un bien meuble. Nous sommes dans l’attente d’une définition européenne qui unifierait les différents régimes. La régulation serait également clarifiée. Les Britanniques seraient intéressés par un classement dans la catégorie des instruments financiers.

Il y a effectivement une limite théorique dans l’utilisation des crédits internationaux dans le marché européen. Elle correspond au maximum autorisé par les États membres au cours de la phase II.

Il n’y a aujourd’hui qu’un marché, celui de l’Europe, qui existe parce que les États l’ont voulu. D’autres pourraient émerger, qui n’auraient qu’une étendue nationale. Leur coordination sera un enjeu majeur des négociations de demain. Les États-Unis sont très actifs, ils cherchent déjà à imposer leur modèle alors même que la proposition de loi qui le porte n’est pas encore votée. Nous souhaitons, et la Commission européenne partage ce vœu, profiter de la qualité reconnue de l’architecture du SCEQE – le premier marché opérationnel – pour utiliser notre expérience hors de nos frontières.

L’avantage du système de quotas consiste en une limitation certaine des émissions. Le plafond défini est acquis avec certitude et précision. Une taxation n’offre pas la même prévisibilité du point de vue environnemental, elle ne conduit

pas l'industriel à s'aligner sur un niveau de pollution. Le marché de permis est consensuel, chacun admet son principe. Il a le défaut de ne pas embrasser le secteur diffus ; pour cela une taxe européenne serait idéale. Encore faudrait-il une unanimité pour fixer une base et un taux... Mais il n'y a pas d'objection de principe. La présidence suédoise, en 2009, a proposé un dispositif sur la base de sa propre taxe nationale, instaurée dans les années 1990.

Le nucléaire est exclu du système par les conventions internationales. Les règles en vigueur s'appliquent comme s'il n'existait pas, comme s'il était un « non émetteur ». En fait, il évite des émissions. Cette approche pénalise la France. Il est cependant douteux que la directive évolue en 2013 sur ce point. La renaissance du nucléaire est pour l'heure celle des projets, pas encore de la filière.

M. Christian Jacob, président.— Merci pour ce rapport de grande qualité. Je vais maintenant proposer à la commission d'autoriser sa publication.

La commission du développement durable autorise la publication du rapport à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À l'Assemblée nationale :

- M. **Michel Rocard**, ancien Premier ministre, président de la conférence des experts sur la taxe carbone, accompagné de M. **Yves Martin**, ingénieur général honoraire des mines
- **MM. Fabrice Accary**, délégué au développement durable et à l'action professionnelle, **Nicolas Paulissen**, délégué général adjoint, et **Luc Serveau**, adjoint au délégué au développement durable (Fédération nationale des transports routiers), et **M. Stéphane Lévesque**, délégué aux activités routières (Fédération des entreprises de Transport et logistique de France)
- **M. Benoît Leguet**, directeur de la recherche, CDC Climat recherche (mission climat) et **Mme Emilie Alberola**, experte au sein de l'équipe de recherche sur le marché européen des quotas – Caisse des dépôts et consignations
- **M. Joffrey Celestin-Urbain**, chef du bureau « marchés carbone », direction de l'énergie, direction générale de l'énergie et du climat, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, et **M. Pascal Dupuis**, chef de service climat et efficacité énergétique
- **M. Bruno Bensasson**, directeur Économie et Prix, direction de la stratégie et du développement durable de GDF SUEZ, et **Mme Valérie Alain**, directeur des relations institutionnelles
- **M. Jean-Pierre Bompard**, délégué à l'Énergie, à l'Environnement et au Développement durable à la CFDT
- Office national des forêts, représenté par **M. Pierre-Olivier Drege**, directeur général, et **Mme Marianne Rubio**, chargée de mission forêt-climat
- Forêt privée française, représentée par **M. Luc Bouvarel**, directeur général, et **M. Éric Toppan**, adjoint au directeur chargé des affaires économiques
- **M. Bruno Carré**, président du Syndicat français de l'industrie cimentière, et **Mme Anne-Bernard-Gély**, déléguée générale
- **Mme Anne-Laure de Coincy**, secrétaire générale adjointe, Secrétariat général des affaires européennes, et **M. Matthieu Autret**, chef du secteur Industrie, environnement, énergie, recherche, télécom et espace
- **M. Dominique Becouse**, directeur, technique, environnement, raffinage et sécurité et **M. Christian Chavane**, directeur des relations institutionnelles, Union française des industries pétrolières (UFIP)

- **Mme Manuelle Lepoutre**, directrice du développement durable de Total
- **M. Bruno Carré**, président du Syndicat Français de l'Industrie cimentière, **Mme Anne Bernard-Gély, déléguée générale**, et **M. Guillen**, Lafarge
- **M. Pierre de Montlivault**, directeur des nouvelles offres énergétiques DALKIA France (Veolia Energie), et **M. Thomas Philippe**
- **MM. Henri Lamotte**, chef du service politique publique, **Xavier Bonnet**, **Jean-François Ouvrard** et **Schwan Badirou-Garari**, direction générale du Trésor
- **M. Serge Harry**, président de Bluenext
- **Mme Claude Nahon**, directrice du développement durable, groupe EDF, et **M. Jean-Yves Caneill**, spécialiste des questions de marchés carbone au sein du groupe EDF, membres du C3D
- DGCIS : **M. Alain Pesson**, chef de la mission pour le développement industriel durable
- MEDEF : **M. Philippe Rosier**, PDG de Rhodia Energy, président du groupe de travail stratégie énergétique et compétitivité au Medef, **Mme Sophie Liger-Tessier**, directeur du développement durable, **M. Philippe Chauveau**, marketer ORBEO (*joint venture* Rhodia - Société Générale), **Mme Miriana Clerc**, chargée de mission aux affaires publiques
- **M. Claude Jeandron**, directeur de l'Environnement d'EDF, **M. Michel Matheu**, direction de la Stratégie, et **M. Bertrand Le Thiec**, directeur-adjoint, direction des affaires publiques
- **M. Michel Prada**, ancien président de l'Autorité des marchés financiers, président du Conseil de normalisation des comptes publics, **M. Jean-Jacques Barberis**, adjoint au Chef du Bureau Environnement et Agriculture de la Direction générale du Trésor et de la Politique Économique, et **M. Aurélien Tignol**, direction énergie-climat
- **M. Pierre-Henri Gourgeon**, directeur général d'Air France

À Bruxelles :

- **M. Philippe Léglièse-Costa**, représentant permanent adjoint et **M. Fabrice Dubreuil**, conseiller en charge de l'environnement, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- **M. Jos Delbeke**, directeur général, direction générale de l'action climatique, commission européenne
- **M. Peter Vis**, chef de cabinet et **M. Niels Ladefoged**, conseiller du cabinet de la Commissaire en charge de l'action climatique, Mme Connie Hedegaard

ANNEXES

Voir les annexes ci-dessous au format PDF sur le site de l'Assemblée :

Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil
du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz
à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil

Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil
du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système
d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au
titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto

Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil
du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire
leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements
de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020

Ce document constitue un outil de documentation et n'engage pas la responsabilité des institutions

► **B** **DIRECTIVE 2003/87/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

du 13 octobre 2003

**établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté
et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(JO L 275 du 25.10.2003, p. 32)

Modifiée par:

		Journal officiel		
		n°	page	date
► <u>M1</u>	Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004	L 338	18	13.11.2004
► <u>M2</u>	Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008	L 8	3	13.1.2009
► <u>M3</u>	Règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009	L 87	109	31.3.2009
► <u>M4</u>	Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009	L 140	63	5.6.2009



**DIRECTIVE 2003/87/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU
CONSEIL**

du 13 octobre 2003

**établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet
de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du
Conseil**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EURO-
PÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son
article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

vu l'avis du Comité économique et social européen ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité des régions ⁽³⁾,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽⁴⁾,
considérant ce qui suit:

- (1) Le Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre a permis de lancer un débat dans l'ensemble de l'Europe sur l'opportunité de mettre en place un tel système dans l'Union européenne et sur son fonctionnement éventuel. Le programme européen sur le changement climatique a envisagé les politiques et mesures communautaires en suivant une approche consistant à faire participer les différentes parties intéressées, incluant l'élaboration d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (système communautaire), fondé sur le Livre vert. Dans ses conclusions du 8 mars 2001, le Conseil a reconnu l'importance particulière du programme européen sur le changement climatique ainsi que des travaux fondés sur le Livre vert, et a souligné l'urgence d'engager des actions concrètes au niveau communautaire.
- (2) Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement institué par la décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁵⁾ fait des changements climatiques un domaine d'action prioritaire et prévoit de mettre en place d'ici à 2005 un système communautaire pour l'échange de droits d'émission. Il reconnaît que la Communauté s'est engagée à opérer, de 2008 à 2012, une réduction de 8 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux d'émission de 1990, et qu'à long terme, il conviendra de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 70 % par rapport aux niveaux d'émission de 1990.
- (3) L'objectif final de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, qui a été approuvée par la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ⁽⁶⁾ est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

⁽¹⁾ JO C 75 E du 26.3.2002, p. 33

⁽²⁾ JO C 221 du 17.9.2002, p. 27.

⁽³⁾ JO C 192 du 12.8.2002, p. 59.

⁽⁴⁾ Avis du Parlement européen du 10 octobre 2002 (non encore paru au Journal officiel), position commune du Conseil du 18 mars 2003 (JO C 125 E du 27.5.2003, p. 72) et décision du Parlement européen du 2 juillet 2003 (non encore parue au Journal officiel). Décision du Conseil du 22 juillet 2003.

⁽⁵⁾ JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

⁽⁶⁾ JO L 33 du 7.2.1994, p. 11.

▼B

- (4) Une fois entré en vigueur, le protocole de Kyoto, qui a été approuvé par la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent ⁽¹⁾, engagera la Communauté et ses États membres à réduire leurs émissions anthropiques agrégées de gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A du protocole de 8 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012.
- (5) La Communauté et ses États membres sont convenus de remplir conjointement leurs engagements de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto, conformément à la décision 2002/358/CE. La présente directive contribue à réaliser les engagements de la Communauté européenne et de ses États membres de manière plus efficace, par le biais d'un marché européen performant de quotas d'émission de gaz à effet de serre et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi.
- (6) La décision 93/389/CEE du Conseil du 24 juin 1993 relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté ⁽²⁾, a établi un mécanisme pour la surveillance des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation des progrès réalisés pour garantir le respect des engagements relatifs à ces émissions. Ce mécanisme aidera les États membres à déterminer la quantité totale de quotas à allouer.
- (7) Il est nécessaire d'adopter des dispositions communautaires relatives à l'allocation de quotas par les États membres, afin de contribuer à préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence.
- (8) Lors de l'allocation des quotas, les États membres devraient prendre en considération le potentiel de réduction des émissions provenant des activités industrielles.
- (9) Les États membres peuvent prévoir qu'ils ne délivrent aux personnes des quotas valables pour une période de cinq ans qui débute en 2008 correspondant aux quotas annulés que pour des réductions d'émissions réalisées par ces personnes sur leur territoire national pendant une période de trois ans qui débute en 2005.
- (10) À compter de ladite période de cinq ans, les transferts de quotas à un autre État membre entraîneront des ajustements correspondants d'unités de quantité attribuée au titre du protocole de Kyoto.
- (11) Les États membres devraient veiller à ce que les exploitants de certaines activités spécifiées détiennent une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et surveillent et déclarent leurs émissions des gaz à effet de serre spécifiés en rapport avec ces activités.
- (12) Il convient que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations de la présente directive et qu'ils en assurent la mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.
- (13) Afin de garantir la transparence, le public devrait avoir accès aux informations relatives à l'allocation de quotas et aux résultats de la surveillance des émissions, les seules restrictions étant celles prévues par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO L 130 du 15.5.2002, p. 1.

⁽²⁾ JO L 167 du 9.7.1993, p. 31. Décision modifiée par la décision 1999/296/CE (JO L 117 du 5.5.1999, p. 35).

⁽³⁾ JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

▼B

- (14) Les États membres devraient présenter un rapport concernant la mise en œuvre de la présente directive, rédigé sur la base de la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991 visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement ⁽¹⁾.
- (15) L'inclusion de nouvelles installations dans le système communautaire devrait être conforme aux dispositions prévues par la présente directive et le champ d'application du système communautaire peut donc être étendu aux émissions de gaz à effet de serre autres que le dioxyde de carbone, notamment dans la métallurgie de l'aluminium ou l'industrie chimique.
- (16) La présente directive ne devrait pas empêcher les États membres de maintenir ou d'établir des systèmes d'échange nationaux réglementant les émissions de gaz à effet de serre provenant, soit d'activités autres que celles qui sont énumérées à l'annexe I ou qui sont incluses dans le système communautaire, soit d'installations temporairement exclues du système communautaire.
- (17) Les États membres peuvent participer, en tant que parties au protocole de Kyoto, à des échanges internationaux de droits d'émission avec toute autre partie visée à l'annexe B de ce protocole.
- (18) Le fait de lier le système communautaire à des systèmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre dans des pays tiers permettra de réaliser avec un meilleur rapport coût-efficacité l'objectif communautaire de réduction des émissions tel que prévu par la décision 2002/358/CE du Conseil relative à l'exécution conjointe des engagements.
- (19) Les mécanismes de projet, incluant la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP), sont importants si l'on veut atteindre les objectifs que constituent à la fois la réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial et une amélioration du rapport coût-efficacité du système communautaire. Selon les dispositions pertinentes du protocole de Kyoto et des accords de Marrakech, le recours à ces mécanismes ne devrait venir qu'en complément d'actions internes et celles-ci constitueront donc une part significative de l'effort accompli.
- (20) La présente directive encouragera le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique, y compris la production combinée de chaleur et d'électricité, qui entraînent moins d'émissions par unité produite, alors que la future directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie visera spécifiquement à promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité.
- (21) La directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution ⁽²⁾ établit un cadre général pour la prévention et la réduction de la pollution, permettant de délivrer des autorisations d'émettre des gaz à effet de serre. La directive 96/61/CE devrait être modifiée afin d'éviter que des valeurs limites d'émission ne soient fixées pour les émissions directes de gaz à effet de serre provenant des installations couvertes par la présente directive et que les États membres aient la faculté de ne pas imposer d'exigences en matière d'efficacité énergétique en ce qui concerne les unités de combustion et les autres unités émettant du dioxyde de carbone sur le site, sans préjudice de toute autre exigence prévue par la directive 96/61/CE.

(1) JO L 377 du 31.12.1991, p. 48.

(2) JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

▼B

- (22) La présente directive est compatible avec la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et avec le protocole de Kyoto. Elle devrait être réexaminée en fonction des évolutions dans ce contexte et pour tenir compte de l'expérience acquise dans sa mise en œuvre, ainsi que des progrès réalisés dans la surveillance des émissions de gaz à effet de serre.
- (23) L'échange des quotas d'émission devrait s'intégrer dans un ensemble global et cohérent de politiques et de mesures mises en œuvre à l'échelon des États membres et de la Communauté. Sans préjudice de l'application des articles 87 et 88 du traité, les États membres peuvent, pour les activités couvertes par le système communautaire, prendre en considération les mesures réglementaires, fiscales ou autres qui visent les mêmes objectifs. Lors du réexamen de la directive, il y a lieu d'établir dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.
- (24) Il peut être recouru à la fiscalité au niveau national pour limiter les émissions des installations qui sont exclues temporairement.
- (25) Les politiques et mesures devraient être mises en œuvre au niveau de l'État membre et de la Communauté dans tous les secteurs de l'économie de l'Union européenne, et pas uniquement dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie, afin de générer des réductions substantielles des émissions. En particulier, la Commission devrait examiner les politiques et mesures au niveau communautaire afin que le secteur des transports apporte une contribution réelle à l'exécution par la Communauté et les États membres de leurs obligations concernant le changement climatique, conformément au protocole de Kyoto.
- (26) Nonobstant le potentiel multiforme des mécanismes fondés sur le marché, la stratégie de l'Union européenne pour atténuer le changement climatique devrait reposer sur un équilibre entre le système communautaire et d'autres types d'action au niveau communautaire, national et international.
- (27) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (28) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente directive en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission⁽¹⁾.
- (29) Étant donné que les critères énoncés aux points 1, 5 et 7 de l'annexe III ne peuvent pas être modifiés par la procédure de comitologie, toutes les modifications, pour les périodes postérieures à 2012, devraient se faire uniquement conformément à la procédure de codécision.
- (30) Étant donné que l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'établissement d'un système communautaire, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant individuellement, et qu'il peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

⁽¹⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

▼ M2

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

▼ B*Article premier***Objet**

La présente directive établit un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (ci-après dénommé «système communautaire») afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

▼ M4

La présente directive prévoit également des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux.

La présente directive prévoit également des dispositions pour l'évaluation et la mise en œuvre d'un engagement plus fort de la Communauté en matière de réduction de plus de 20 %, destiné à prendre effet à la ratification, par la Communauté, d'un accord international sur le changement climatique aboutissant à des réductions d'émission de gaz à effet de serre supérieures à celles exigées à l'article 9, comme l'illustre l'engagement de 30 % approuvé par le Conseil européen de mars 2007.

▼ B*Article 2***Champ d'application**

1. La présente directive s'applique aux émissions résultant des activités indiquées à l'annexe I et aux gaz à effet de serre énumérés à l'annexe II.
2. La présente directive s'applique sans préjudice de toute exigence prévue par la directive 96/61/CE.

▼ M2

3. L'application de la présente directive à l'aéroport de Gibraltar s'entend sans préjudice des positions juridiques respectives du Royaume d'Espagne et du Royaume-Uni au sujet de leur différend relatif à la souveraineté sur le territoire où l'aéroport est situé.

▼ B*Article 3***Définitions**

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) «quota», le quota autorisant à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone au cours d'une période spécifiée, valable uniquement pour respecter les exigences de la présente directive, et transférable conformément aux dispositions de la présente directive;

▼ M2

- b) «émissions», le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation, ou le rejet, à partir d'un aéronef effectuant une activité aérienne visée à l'annexe I, de gaz spécifiés en rapport avec cette activité;

▼M4

- c) «gaz à effet de serre», les gaz énumérés à l'annexe II et les autres composants gazeux de l'atmosphère, tant naturels qu'anthropiques, qui absorbent et renvoient un rayonnement infrarouge;

▼B

- d) «autorisation d'émettre des gaz à effet de serre», l'autorisation délivrée conformément aux articles 5 et 6;
- e) «installation», une unité technique fixe où se déroulent une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution;
- f) «exploitant», toute personne qui exploite ou contrôle une installation ou, lorsque la législation nationale le prévoit, toute personne à qui un pouvoir économique déterminant sur le fonctionnement technique de l'installation a été délégué;
- g) «personne», toute personne physique ou morale;

▼M4

- h) «nouvel entrant»:
- toute installation poursuivant une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I, qui a obtenu une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre pour la première fois après le 30 juin 2011,
 - toute installation poursuivant une activité incluse dans le système communautaire conformément à l'article 24, paragraphe 1 ou 2, pour la première fois, ou
 - toute installation poursuivant une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I ou une activité incluse dans le système communautaire conformément à l'article 24, paragraphe 1 ou 2, qui a connu une extension importante après le 30 juin 2011, dans la mesure seulement où ladite extension est concernée;

▼B

- i) «le public», une ou plusieurs personnes et, conformément à la législation ou à la pratique nationale, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;
- j) «tonne d'équivalent-dioxyde de carbone», une tonne métrique de dioxyde de carbone (CO₂) ou une quantité de tout autre gaz à effet de serre visé à l'annexe II ayant un potentiel de réchauffement planétaire équivalent;

▼M1

- k) «activité de projet», une activité de projet approuvée par une ou plusieurs parties visées à l'annexe I, conformément à l'article 6 ou 12 du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;
- l) «activité de projet», une activité de projet approuvée par une ou plusieurs parties visées à l'annexe I, conformément à l'article 6 ou 12 du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;
- m) «unité de réduction des émissions» ou «URE», une unité délivrée en application de l'article 6 du protocole de Kyoto et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;
- n) «réduction d'émissions certifiées » ou «REC», une unité délivrée en application de l'article 12 du protocole de Kyoto et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;

▼M2

- o) «exploitant d'aéronef», la personne qui exploite un aéronef au moment où il effectue une activité aérienne visée à l'annexe I ou,

▼ M2

lorsque cette personne n'est pas connue ou n'est pas identifiée par le propriétaire de l'aéronef, le propriétaire de l'aéronef lui-même;

- p) «transporteur aérien commercial», un exploitant qui fournit au public, contre rémunération, des services réguliers ou non réguliers de transport aérien pour l'acheminement de passagers, de fret ou de courrier;
- q) «État membre responsable», l'État membre chargé de gérer le système communautaire eu égard à un exploitant d'aéronef, conformément à l'article 18 *bis*;
- r) «émissions de l'aviation attribuées», les émissions de tous les vols relevant des activités aériennes visées à l'annexe I au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre ou à l'arrivée dans un tel aéroport en provenance d'un pays tiers;
- s) «émissions historiques du secteur de l'aviation», la moyenne arithmétique des émissions annuelles produites pendant les années civiles 2004, 2005 et 2006 par les aéronefs effectuant une activité aérienne visée à l'annexe I;

▼ M4

- t) «combustion», toute oxydation de combustibles quelle que soit l'utilisation faite de la chaleur, de l'énergie électrique ou mécanique produites par ce processus et toutes autres activités s'y rapportant, y compris la destruction des effluents gazeux;
- u) «producteur d'électricité», une installation qui, à la date du 1^{er} janvier 2005 ou ultérieurement, a produit de l'électricité destinée à la vente à des tiers et dans laquelle n'a lieu aucune activité énumérée dans l'annexe I, autre que la «combustion de combustibles».

▼ M2

CHAPITRE II

AVIATION

*Article 3 bis***Champ d'application**

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent à l'allocation et à la délivrance de quotas pour les activités aériennes visées à l'annexe I.

*Article 3 ter***Activités aériennes**

Avant le 2 août 2009, la Commission élabore, selon la procédure de réglementation prévue à l'article 23, paragraphe 2, des lignes directrices pour l'interprétation précise des activités aériennes énumérées à l'annexe I.

*Article 3 quater***Quantité totale de quotas pour l'aviation**

1. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012 correspond à 97 % des émissions historiques du secteur de l'aviation.
2. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période visée à l'► **M4** article 13, paragraphe 1 ◄, débutant au 1^{er} janvier 2013, et en l'absence de toute modification à la suite de l'examen prévu à l'article 30, paragraphe 4, pour chaque période ultérieure, correspond à 95 % des émissions historiques du secteur de l'aviation, multipliées par le nombre d'années de la période.

▼M2

Ce pourcentage peut être révisé dans le cadre du réexamen général de la présente directive.

3. La Commission réexamine la quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs en application de l'article 30, paragraphe 4.

4. Avant le 2 août 2009, la Commission détermine les émissions historiques de l'aviation sur la base des meilleures données disponibles, y compris les estimations fondées sur les données relatives au trafic réel. Cette décision est examinée par le comité prévu à l'article 23, paragraphe 1.

Article 3 quinquies

Méthode d'allocation des quotas pour l'aviation par mise aux enchères

1. Pendant la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 1, 15 % des quotas sont mis aux enchères.

2. À compter du 1^{er} janvier 2013, 15 % des quotas sont mis aux enchères. Ce pourcentage peut être accru dans le cadre de la révision générale de la présente directive.

3. Un règlement est adopté, qui contient des dispositions détaillées en vue de la mise aux enchères, par les États membres, des quotas qui ne doivent pas obligatoirement être délivrés à titre gratuit conformément aux paragraphes 1 et 2 du présent article ou à l'article 3 *septies*, paragraphe 8. Le nombre de quotas que chaque État membre met aux enchères pendant chaque période est proportionnel à la part de cet État membre dans le total des émissions de l'aviation attribuées pour tous les États membres pour l'année de référence, déclarées conformément à l'article 14, paragraphe 3, et vérifiées conformément à l'article 15. Pour la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 1, l'année de référence est 2010, et pour chaque période ultérieure visée à l'article 3 *quater*, l'année de référence est l'année civile se terminant vingt-quatre mois avant le début de la période à laquelle se rapporte la mise aux enchères.

Ce règlement, destiné à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêté en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

4. Il appartient aux États membres de décider de l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Ces recettes devraient servir à faire face au changement climatique dans l'Union européenne et dans les pays tiers, notamment les mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à faciliter l'adaptation aux incidences du changement climatique dans l'Union européenne et dans les pays tiers, particulièrement les pays en développement, à financer des travaux de recherche et développement pour la limitation et de l'adaptation, notamment dans l'aéronautique et le transport aérien, à réduire les émissions au moyen du transport à faibles émissions et à couvrir les coûts de gestion du système communautaire. Il convient que le produit de la mise aux enchères serve aussi à financer les contributions au Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, ainsi que des mesures visant à éviter le déboisement.

Les États membres informent la Commission des actions qu'ils engagent en application du présent paragraphe.

5. L'information fournie à la Commission en vertu de la présente directive n'exonère pas les États membres de leur obligation de notification telle que définie à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

▼M2

Article 3 sexies

Octroi et délivrance de quotas aux exploitants d'aéronefs

1. Pour chacune des périodes visées à l'article 3 *quater*, chaque exploitant d'aéronef peut solliciter l'allocation de quotas, qui sont délivrés à titre gratuit. Une demande peut être introduite en soumettant à l'autorité compétente de l'État membre responsable les données relatives aux tonnes-kilomètres vérifiées pour les activités aériennes visées à l'annexe I menées par l'exploitant d'aéronef pendant l'année de surveillance. Aux fins du présent article, l'année de surveillance est l'année civile se terminant vingt-quatre mois avant le début de la période à laquelle la demande se rapporte, conformément aux annexes IV et V, ou l'année 2010, en ce qui concerne la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 1. Toute demande est introduite au moins vingt et un mois avant le début de la période à laquelle elle se rapporte ou d'ici au 31 mars 2011, en ce qui concerne la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 1.
2. Dix-huit mois au moins avant le début de la période à laquelle la demande se rapporte ou d'ici au 30 juin 2011, en ce qui concerne la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 1, les États membres soumettent à la Commission les demandes reçues au titre du paragraphe 1.
3. Quinze mois au moins avant le début de chacune des périodes visées à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, ou d'ici au 30 septembre 2011, en ce qui concerne la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 1, la Commission calcule et adopte une décision indiquant:
 - a) la quantité totale de quotas à allouer pour cette période conformément à l'article 3 *quater*;
 - b) le nombre de quotas à mettre aux enchères pour cette période conformément à l'article 3 *quinquies*;
 - c) le nombre de quotas à prévoir au titre de la réserve spéciale pour les exploitants d'aéronefs pour cette période conformément à l'article 3 *septies*, paragraphe 1;
 - d) le nombre de quotas à délivrer gratuitement pour cette période obtenu en soustrayant le nombre de quotas visé aux points b) et c) de la quantité totale de quotas déterminée en application du point a); et
 - e) le référentiel à utiliser pour allouer à titre gratuit des quotas aux exploitants d'aéronefs dont les demandes ont été soumises à la Commission conformément au paragraphe 2.

Le référentiel visé au point e), exprimé en quotas par tonnes-kilomètres, est calculé en divisant le nombre de quotas visé au point d) par la somme des tonnes-kilomètres consignées dans les demandes soumises à la Commission conformément au paragraphe 2.
4. Dans les trois mois suivant l'adoption, par la Commission, d'une décision au titre du paragraphe 3, chaque État membre responsable calcule et publie:
 - a) le total des quotas alloués pour la période concernée à chaque exploitant d'aéronef dont la demande est soumise à la Commission conformément au paragraphe 2, calculé en multipliant les tonnes-kilomètres consignées dans la demande par le référentiel visé au paragraphe 3, point e); et
 - b) les quotas alloués à chaque exploitant d'aéronef pour chaque année, ce chiffre étant déterminé en divisant le total des quotas pour la période en question, calculé conformément au point a), par le nombre d'années dans la période pour laquelle cet exploitant d'aéronef réalise une des activités aériennes visées à l'annexe I.
5. Au plus tard le 28 février 2012 et le 28 février de chaque année suivante, l'autorité compétente de l'État membre responsable délivre à

▼M2

chaque exploitant d'aéronef le nombre de quotas alloué à cet exploitant pour l'année en question en application du présent article ou de l'article 3 *septies*.

*Article 3 septies***Réserve spéciale pour certains exploitants d'aéronefs**

1. Pour chaque période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, 3 % de la quantité totale des quotas à allouer sont versés dans une réserve spéciale constituée pour les exploitants d'aéronefs:

- a) qui commencent à exercer une activité aérienne relevant de l'annexe I après l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2; ou
- b) dont les données relatives aux tonnes-kilomètres traduisent une augmentation annuelle supérieure à 18 % entre l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, et la deuxième année civile de cette période;

et dont les activités visées au point a), ou le surcroît d'activités visé au point b), ne s'inscrivent pas, pour partie ou dans leur intégralité, dans le cadre de la poursuite d'une activité aérienne exercée auparavant par un autre exploitant d'aéronef.

2. Un exploitant d'aéronef remplissant les conditions définies au paragraphe 1 peut demander qu'on lui alloue à titre gratuit des quotas provenant de la réserve spéciale; à cette fin, il adresse une demande à l'autorité compétente de l'État membre responsable. Cette demande doit être introduite au plus tard le 30 juin de la troisième année de la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, à laquelle elle se rapporte.

En application du paragraphe 1, point b), un exploitant de lignes aériennes ne peut se voir allouer plus de 1 000 000 quotas.

3. Une demande présentée au titre du paragraphe 2:

- a) contient les données relatives aux tonnes-kilomètres vérifiées, conformément aux annexes IV et V, pour les activités aériennes relevant de l'annexe I exercées par l'exploitant durant la deuxième année civile de la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, à laquelle la demande se rapporte;
- b) apporte la preuve que les critères d'admissibilité visés au paragraphe 1 sont remplis; et
- c) dans le cas d'un exploitant d'aéronefs relevant du paragraphe 1, point b), indique:
 - i) le taux d'augmentation exprimée en tonnes-kilomètres se rapportant aux activités de cet exploitant d'aéronef entre l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, et la deuxième année civile de cette période;
 - ii) l'augmentation en termes absolus exprimée en tonnes-kilomètres se rapportant aux activités de cet exploitant d'aéronef entre l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, et la deuxième année civile de cette période; et
 - iii) la part de l'augmentation en termes absolus exprimée en tonnes-kilomètres se rapportant aux activités de cet exploitant d'aéronef

▼M2

entre l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, et la deuxième année civile de cette période qui dépasse le pourcentage indiqué au paragraphe 1, point b).

4. Six mois au plus tard après la date limite prévue au paragraphe 2 pour l'introduction d'une demande, les États membres soumettent à la Commission les demandes reçues au titre de ce paragraphe.

5. Douze mois au plus tard après la date limite prévue au paragraphe 2 pour l'introduction d'une demande, la Commission arrête le référentiel à appliquer aux fins de l'allocation des quotas à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs dont les demandes lui ont été soumises en application du paragraphe 4.

Sous réserve du paragraphe 6, le référentiel est calculé en divisant le nombre de quotas versés dans la réserve par la somme:

a) des données relatives aux tonnes-kilomètres se rapportant aux exploitants d'aéronefs relevant du paragraphe 1, point a), consignées dans les demandes soumises à la Commission conformément au paragraphe 3, point a), et au paragraphe 4; et

b) de la part de la croissance en termes absolus exprimée en tonnes-kilomètres qui dépasse le pourcentage indiqué au paragraphe 1, point b), pour les exploitants d'aéronefs relevant du paragraphe 1, point b), indiquée dans les demandes soumises à la Commission conformément au paragraphe 3, point c) iii), et au paragraphe 4.

6. Le référentiel visé au paragraphe 5 n'entraîne pas une allocation annuelle par tonne-kilomètre supérieure à l'allocation annuelle par tonne-kilomètre accordée aux exploitants d'aéronefs au titre de l'article 3 *sexies*, paragraphe 4.

7. Dans les trois mois suivant l'adoption, par la Commission, d'une décision au titre du paragraphe 5, chaque État membre responsable calcule et publie:

a) l'allocation de quotas provenant de la réserve spéciale à chaque exploitant d'aéronef dont il a soumis la demande à la Commission conformément au paragraphe 4. Cette allocation est calculée en multipliant le référentiel visé au paragraphe 5:

i) dans le cas d'un exploitant d'aéronef relevant du paragraphe 1, point a), par les données relatives aux tonnes-kilomètres consignées dans la demande soumise à la Commission conformément au paragraphe 3, point a), et au paragraphe 4;

ii) dans le cas d'un exploitant d'aéronef relevant du paragraphe 1, point b), par la part de l'augmentation en termes absolus exprimée en tonnes-kilomètres qui dépasse le pourcentage indiqué au paragraphe 1, point b), consignée dans la demande soumise à la Commission conformément au paragraphe 3, point c) iii), et au paragraphe 4; et

b) l'allocation de quotas à chaque exploitant d'aéronef pour chaque année, qui est déterminée en divisant l'allocation de quotas au titre du point a) par le nombre d'années civiles complètes restantes pour la période visée à l'article 3 *quater*, paragraphe 2, à laquelle l'allocation se rapporte.

8. Le cas échéant, les États membres mettent aux enchères les quotas demeurant dans la réserve spéciale.

9. La Commission peut établir des modalités d'exécution concernant le fonctionnement de la réserve spéciale prévue au présent article, y compris pour ce qui est du contrôle du respect des critères d'admissibilité prévus au paragraphe 1. Ces mesures, qui ont pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la

▼M2

complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 23, paragraphe 3.

*Article 3 octies***Programmes de suivi et de notification**

L'État membre responsable veille à ce que chaque exploitant d'aéronef soumette à l'autorité compétente désignée par cet État membre un programme énonçant les mesures relatives au suivi et à la notification des émissions et des données relatives aux tonnes-kilomètres nécessaires aux fins des demandes au titre de l'article 3 *sexies* et à ce que ces programmes soient approuvés par l'autorité compétente en conformité avec ►**M4** le règlement visé à l'article 14 ◀.

CHAPITRE III

INSTALLATIONS FIXES*Article 3 nonies***Champ d'application**

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux autorisations d'émettre des gaz à effet de serre, ainsi qu'à l'allocation et à la délivrance de quotas pour les activités visées à l'annexe I autres que les activités aériennes.

▼M4*Article 4***Autorisation d'émettre des gaz à effet de serre**

Les États membres veillent à ce que, à partir du 1^{er} janvier 2005, aucune installation n'exerce une activité visée à l'annexe I entraînant des émissions spécifiées en relation avec cette activité, à moins que son exploitant ne détienne une autorisation délivrée par une autorité compétente conformément aux articles 5 et 6, ou que l'installation ne soit exclue du système communautaire conformément à l'article 27. Cette disposition s'applique également aux installations intégrées en vertu de l'article 24.

▼B*Article 5***Demande d'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre**

Toute demande d'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre adressée à l'autorité compétente comprend une description:

- a) de l'installation et de ses activités ainsi que des technologies utilisées;
- b) des matières premières et auxiliaires dont l'emploi est susceptible d'entraîner des émissions des gaz énumérés à l'annexe I;
- c) des sources d'émission des gaz énumérés à l'annexe I de l'installation; et

▼M4

- d) des mesures prévues pour surveiller et déclarer les émissions conformément au règlement visé à l'article 14.

▼B

La demande comprend également un résumé non technique des informations visées au premier alinéa.

▼B*Article 6***Conditions de délivrance et contenu de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre**

1. L'autorité compétente délivre une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre concernant les émissions en provenance de tout ou partie d'une installation si elle considère que l'exploitant est en mesure de surveiller et de déclarer les émissions.

Une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre peut couvrir une ou plusieurs installations exploitées sur le même site par le même exploitant.

▼M4

L'autorité compétente réexamine l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre tous les cinq ans au moins et y apporte les modifications nécessaires.

▼B

2. L'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre contient les éléments suivants:

- a) le nom et l'adresse de l'exploitant;
- b) une description des activités et des émissions de l'installation;

▼M4

c) un programme de surveillance qui réponde aux exigences du règlement visé à l'article 14. Les États membres peuvent autoriser les exploitants à actualiser les programmes de surveillance sans modifier leur autorisation. Les exploitants soumettent tout programme de surveillance actualisé à l'autorité compétente pour obtenir son approbation;

▼B

d) les exigences en matière de déclaration;

▼M2

e) l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, des quotas, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II, correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15.

▼M4*Article 7***Changements concernant les installations**

L'exploitant informe l'autorité compétente de tous changements prévus en ce qui concerne la nature, le fonctionnement de l'installation, ou toute extension ou réduction importante de sa capacité, susceptibles de nécessiter une actualisation de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre. Le cas échéant, l'autorité compétente actualise l'autorisation. En cas de changement de l'identité de l'exploitant de l'installation, l'autorité compétente met à jour l'autorisation pour y faire figurer le nom et l'adresse du nouvel exploitant.

▼B*Article 8***Coordination avec la directive 96/61/CE**

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, lorsque des installations exercent des activités figurant à l'annexe I de la directive 96/61/CE, les conditions et la procédure de délivrance d'une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre soient coordonnées avec celles prévues par ladite directive. Les exigences prévues aux articles 5, 6 et 7 de la présente directive peuvent être intégrées dans les procédures prévues par la directive 96/61/CE.

▼M4

*Article 9***Quantité de quotas pour l'ensemble de la Communauté**

La quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de la Communauté à compter de 2013 diminue de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. Cette quantité diminue d'un facteur linéaire de 1,74 % par rapport au total annuel moyen de quotas délivré par les États membres conformément aux décisions de la Commission relatives à leurs plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012.

La Commission publie, au plus tard le 30 juin 2010, la quantité totale de quotas pour l'ensemble de la Communauté pour 2013, en se fondant sur les quantités totales de quotas délivrées ou à délivrer par les États membres conformément aux décisions de la Commission relatives à leurs plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012.

La Commission réexamine le facteur linéaire et présente une proposition, le cas échéant, au Parlement et au Conseil à compter de 2020 en vue de l'adoption d'une décision d'ici à 2025.

*Article 9 bis***Adaptation de la quantité de quotas délivrée pour l'ensemble de la Communauté**

1. En ce qui concerne les installations qui ont été incluses dans le système communautaire au cours de la période 2008-2012 au titre de l'article 24, paragraphe 1, la quantité de quotas à délivrer à compter du 1^{er} janvier 2013 est adaptée pour tenir compte de la quantité annuelle moyenne de quotas délivrés pour ces installations au cours de la période de leur inclusion, elle-même adaptée en utilisant le facteur linéaire visé à l'article 9.

2. En ce qui concerne les installations qui poursuivent les activités énumérées à l'annexe I et ne sont intégrées dans le système communautaire qu'à compter de 2013, les États membres veillent à ce que les exploitants desdites installations présentent à l'autorité compétente concernée des données d'émissions dûment étayées et vérifiées de manière indépendante afin que ces données puissent être prises en considération en vue de l'adaptation de la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de la Communauté.

Ces données sont communiquées à l'autorité compétente concernée le 30 avril 2010 au plus tard, conformément aux dispositions adoptées en vertu de l'article 14, paragraphe 1.

Si les données communiquées sont dûment étayées, l'autorité compétente en informe la Commission, le 30 juin 2010 au plus tard, et la quantité de quotas à délivrer, adaptée en utilisant le facteur linéaire visé à l'article 9, est adaptée en conséquence. En ce qui concerne les installations émettant des gaz à effet de serre autres que le CO₂, l'autorité compétente peut notifier une quantité d'émissions plus faible en fonction du potentiel de réduction des émissions desdites installations.

3. La Commission publie, le 30 septembre 2010 au plus tard, les quantités adaptées visées aux paragraphes 1 et 2.

4. Pour les installations exclues du système communautaire en vertu de l'article 27, la quantité de quotas délivrés à l'échelle communautaire à compter du 1^{er} janvier 2013 est revue à la baisse afin de correspondre à la moyenne du total annuel des émissions vérifiées de ces installations entre 2008 et 2010, adaptée à l'aide du facteur linéaire visé à l'article 9.

*Article 10***Mise aux enchères des quotas**

1. À compter de 2013, les États membres mettent aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformé-

▼M4

ment aux articles 10 *bis* et 10 *quater*. Le 31 décembre 2010 au plus tard, la Commission fixe et publie le montant estimé de quotas à mettre aux enchères.

2. La quantité totale de quotas que les États membres mettent aux enchères se ventile comme suit:

- a) 88 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres en parts identiques à la part des émissions de l'État membre concerné vérifiées dans le cadre du système communautaire en 2005, ou à la moyenne de l'État membre concerné pour la période 2005-2007, le montant le plus élevé étant retenu;
- b) 10 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre certains États membres aux fins de la solidarité et de la croissance dans la Communauté, augmentant ainsi la quantité de quotas que ces États membres mettent aux enchères conformément au point a) selon les pourcentages précisés à l'annexe II *bis*; et
- c) 2 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres dont les émissions de gaz à effet de serre, en 2005, étaient d'au moins 20 % inférieures aux niveaux de leurs émissions de l'année de référence qui leur sont applicables en vertu du protocole de Kyoto. La répartition de ce pourcentage entre les États membres concernés est indiquée à l'annexe II *ter*.

Aux fins du point a), la part des États membres qui n'ont pas participé au système communautaire en 2005 est calculée en se fondant sur leurs émissions vérifiées dans le cadre du système communautaire en 2007.

Le cas échéant, les pourcentages visés aux points b) et c), sont adaptés en proportion afin de s'assurer que la distribution concerne 10 % et 2 % respectivement.

3. Les États membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas visée au paragraphe 2, y compris l'intégralité des recettes des enchères visées au paragraphe 2, points b) et c), ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes:

- a) réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en contribuant au Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables et au Fonds d'adaptation rendu opérationnel par la conférence sur le changement climatique de Poznan (COP 14 et COP/MOP 4), adaptation aux conséquences du changement climatique et financement d'activités de recherche et de développement ainsi que de projets de démonstration en vue de la réduction des émissions et de l'adaptation au changement climatique, y compris la participation à des initiatives s'inscrivant dans le cadre du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques et des plates-formes technologiques européennes;
- b) développement des énergies renouvelables pour respecter l'engagement de la Communauté d'utiliser 20 % d'énergies renouvelables d'ici à 2020, ainsi que développement d'autres technologies contribuant à la transition vers une économie à faible taux d'émissions de carbone sûre et durable et contribution au respect de l'engagement de la Communauté d'augmenter de 20 % son efficacité énergétique pour la même date;
- c) mesures destinées à éviter le déboisement et à accroître le boisement et le reboisement dans les pays en développement ayant ratifié l'accord international; transfert de technologies et facilitation de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans ces pays;
- d) piégeage par la sylviculture dans la Communauté;

▼M4

- e) captage et stockage géologique, dans des conditions de sécurité pour l'environnement, du CO₂, en particulier en provenance des centrales à combustibles fossiles solides et d'une gamme de secteurs et de sous-secteurs industriels, y compris dans les pays tiers;
- f) incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics;
- g) financement des activités de recherche et de développement en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres dans les secteurs couverts par la présente directive;
- h) mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation ou à fournir une aide financière afin de prendre en considération les aspects sociaux en ce qui concerne les ménages à revenus faibles et moyens;
- i) couverture des frais administratifs liés à la gestion du système communautaire.

Les États membres sont réputés avoir respecté les dispositions du présent paragraphe lorsqu'ils ont mis en place et appliqué des politiques de soutien fiscal ou financier, y compris, notamment, dans les pays en développement, ou des politiques réglementaires nationales qui font appel au soutien financier, qui ont été établies aux fins mentionnées au premier alinéa et qui ont une valeur équivalente à 50 % au moins des recettes générées par la mise aux enchères des quotas d'émissions visés au paragraphe 2, en ce compris toutes les recettes de la mise aux enchères visée au paragraphe 2, points b) et c).

Les États membres informent la Commission de l'utilisation des recettes et des mesures prises en vertu du présent paragraphe dans les rapports qu'ils transmettent conformément à la décision n^o 280/2004/CE.

4. Le 30 juin 2010 au plus tard, la Commission arrête un règlement concernant le calendrier, la gestion et les autres aspects de la mise aux enchères afin de faire en sorte que celle-ci soit réalisée de manière ouverte, transparente, harmonisée et non discriminatoire. À cette fin, le processus doit être prévisible, notamment en ce qui concerne le calendrier, le déroulement des enchères et les volumes de quotas qui, selon les estimations, devraient être disponibles.

Les mises aux enchères sont conçues de manière à garantir:

- a) le plein accès, juste et équitable, des exploitants, et en particulier des petites et moyennes entreprises couvertes par le système communautaire;
- b) que tous les participants aient accès simultanément aux mêmes informations et que les participants ne compromettent pas le fonctionnement de la mise aux enchères;
- c) que l'organisation et la participation aux enchères soient rentables et que les coûts administratifs inutiles soient évités; et
- d) que l'accès aux quotas soit accordé aux petits émetteurs.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

Les États membres présentent un rapport sur la bonne application des règles de mise aux enchères, pour chaque mise aux enchères, notamment en matière d'accès équitable et ouvert, de transparence, de formation des prix et d'aspects techniques et opérationnels. Ces rapports sont présentés dans un délai d'un mois après la mise aux enchères concernée et publiés sur le site internet de la Commission.

5. La Commission surveille le fonctionnement du marché européen du carbone. Chaque année, elle présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement du marché du carbone

▼M4

comprenant la mise en œuvre des enchères, la liquidité et les volumes échangés. Le cas échéant, les États membres s'assurent que toute information utile est fournie à la Commission au moins deux mois avant l'adoption du rapport par la Commission.

*Article 10 bis***Règles communautaires transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit**

1. Le 31 décembre 2010 au plus tard, la Commission arrête des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle communautaire relatives à l'allocation harmonisée des quotas visés aux paragraphes 4, 5, 7 et 12, y compris toute disposition nécessaire pour l'application harmonisée du paragraphe 19.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

Les mesures visées au premier alinéa déterminent, dans la mesure du possible, des référentiels ex-ante pour la Communauté, de façon à garantir que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique, en recourant aux techniques les plus efficaces, aux solutions et aux procédés de production de remplacement, à la cogénération à haut rendement, à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduels, à l'utilisation de la biomasse, ainsi qu'au captage et au stockage du CO₂, lorsque ces moyens sont disponibles, et n'encouragent pas l'accroissement des émissions. Aucun quota n'est délivré à titre gratuit pour la production d'électricité, à l'exception des cas relevant de l'article 10 *quater* et de l'électricité produite à partir de gaz résiduels.

Pour chaque secteur et sous-secteur, en principe, le référentiel est calculé pour les produits et non pour les intrants, de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les gains d'efficacité énergétique tout au long du processus de production du secteur ou du sous-secteur concerné.

Pour la définition des principes à appliquer afin de déterminer les référentiels ex-ante à utiliser dans les différents secteurs et sous-secteurs, la Commission consulte les parties intéressées, y compris les secteurs et sous-secteurs concernés.

Une fois approuvé par la Communauté un accord international sur le changement climatique menant à des réductions contraignantes des émissions de gaz à effet de serre comparables à celles en vigueur dans la Communauté, la Commission réexamine ces mesures pour faire en sorte que l'allocation de quotas à titre gratuit n'ait lieu que dans les cas où elle se justifie pleinement à la lumière dudit accord.

2. Pour définir les principes d'établissement des référentiels ex-ante par secteur ou sous-secteur, le point de départ est la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou sous-secteur de la Communauté pendant les années 2007-2008. La Commission consulte les parties intéressées, y compris les secteurs et sous-secteurs concernés.

Les règlements adoptés au titre des articles 14 et 15 prévoient des règles harmonisées relatives à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions de gaz à effet de serre issus de la production en vue d'établir les référentiels ex-ante.

3. Sous réserve des paragraphes 4 et 8, et sans préjudice de l'article 10 *quater*, aucun quota n'est alloué à titre gratuit aux producteurs d'électricité, aux installations de captage de CO₂, aux pipelines destinés au transport de CO₂ ou aux sites de stockage de CO₂.

▼M4

4. Des quotas gratuits sont alloués au chauffage urbain ainsi qu'à la cogénération à haut rendement telle que définie par la directive 2004/8/CE en vue de répondre à une demande économiquement justifiable par rapport à la production de chaleur ou de froid. Chaque année postérieure à 2013, le total des quotas délivrés à ces installations pour la production de ce type de chaleur est adapté en utilisant le facteur linéaire visé à l'article 9.

5. La quantité annuelle maximale de quotas servant de base au calcul des quotas pour les installations qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 3 et qui ne sont pas de nouveaux entrants n'est pas supérieure à la somme:

- a) de la quantité annuelle totale pour l'ensemble de la Communauté, telle que déterminée en vertu de l'article 9, multipliée par la part des émissions des installations qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 3 dans les émissions totales moyennes vérifiées au cours de la période 2005-2007 en provenance d'installations incluses dans le système communautaire au cours de la période 2008-2012; et
- b) des émissions annuelles totales moyennes vérifiées au cours de la période 2005-2007 qui ne sont incluses dans le système communautaire qu'à partir de 2013 et qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 3, adaptées à l'aide du facteur linéaire visé à l'article 9.

Un facteur de correction uniforme transsectoriel est appliqué, le cas échéant.

6. Les États membres peuvent également prendre des mesures financières en faveur des secteurs ou des sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité, afin de compenser ces coûts et dès lors que ces mesures financières sont conformes aux règles en matière d'aides d'État en vigueur et à venir dans ce domaine.

Ces mesures reposent sur des référentiels ex-ante des émissions indirectes de CO₂ par unité de production. Les référentiels ex-ante sont calculés pour un secteur ou sous-secteur donné comme le produit de la consommation d'électricité par unité de production correspondant aux technologies disponibles les plus efficaces et des émissions de CO₂ de la moyenne européenne appropriée de production combinée d'électricité.

7. 5 % de la quantité de quotas délivrée pour la Communauté conformément aux articles 9 et 9 *bis* pour la période 2013-2020 sont réservés aux nouveaux entrants; il s'agit du pourcentage maximal qui peut être alloué aux nouveaux entrants conformément aux règles adoptées en application du paragraphe 1 du présent article. Les quotas réservés dans cette quantité pour l'ensemble de la Communauté, qui ne sont ni délivrés à de nouveaux entrants ni utilisés au titre des paragraphes 8, 9 ou 10 du présent article au cours de la période 2013-2020, sont mis aux enchères par les États membres en tenant compte du pourcentage de cette quantité dont les installations des États membres ont bénéficié, conformément à l'article 10, paragraphe 2, et, pour ce qui est des modalités et du calendrier, en vertu de l'article 10, paragraphe 4, et des dispositions d'exécution pertinentes.

Les quantités de quotas allouées sont adaptées à l'aide du facteur linéaire visé à l'article 9.

Aucun quota n'est délivré à titre gratuit pour la production d'électricité par de nouveaux entrants.

Le 31 décembre 2010 au plus tard, la Commission adopte des règles harmonisées relatives à l'application de la définition de «nouvel entrant», en particulier en relation avec la définition des «extensions importantes».

Ces mesures, visant à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec

▼M4

la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

8. Dans la réserve destinée aux nouveaux entrants, jusqu'à 300 millions de quotas sont disponibles jusqu'au 31 décembre 2015 afin de contribuer à encourager la mise en place et le lancement d'un maximum de douze projets commerciaux de démonstration axés sur le captage et le stockage géologique (CSC) du CO₂, dans des conditions de sûreté pour l'environnement, ainsi que de projets de démonstration concernant des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables, sur le territoire de l'Union.

Les quotas sont alloués à des projets de démonstration axés sur le développement, sur des sites géographiquement équilibrés, d'un vaste éventail de technologies de captage et de stockage des CSC et de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables qui ne sont pas encore viables d'un point de vue commercial. Leur allocation est subordonnée à la condition que les émissions de CO₂ soient évitées de façon avérée.

Les projets sont sélectionnés sur la base de critères objectifs et transparents incluant des exigences en matière de partage des connaissances. Ces critères et les mesures sont adoptés selon la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3, et mis à la disposition du public.

Des quotas sont réservés aux projets qui satisfont aux critères visés à l'alinéa 3. L'aide est accordée à ces projets par l'intermédiaire des États membres et elle vient compléter un cofinancement important de l'exploitant de l'installation. Les États membres concernés, ainsi que d'autres instruments, pourraient également cofinancer ces projets. Aucun projet ne peut bénéficier, par le biais du mécanisme prévu au présent paragraphe, d'une aide supérieure à 15 % du nombre total de quotas disponibles à cette fin. Ces quotas sont pris en compte dans le cadre du paragraphe 7.

9. La Lituanie qui, conformément à l'article 1^{er} du protocole n° 4 relatif à la centrale nucléaire d'Ignalina (Lituanie) annexé à l'acte d'adhésion de 2003, s'est engagée à fermer l'unité n° 2 de sa centrale nucléaire d'Ignalina le 31 décembre 2009 au plus tard, peut, si le total vérifié de ses émissions de la période 2013-2015 dans le cadre du système communautaire est supérieur à la somme des quotas gratuits délivrés aux installations de Lituanie pour les émissions liées à la production d'électricité au cours de cette période et aux trois huitièmes des allocations devant être mises aux enchères en Lituanie pour la période 2013-2020, demander la mise aux enchères de quotas de la réserve destinée aux nouveaux entrants, conformément au règlement visé à l'article 10, paragraphe 4. La quantité maximale de tels quotas équivaut à l'excédent d'émissions au cours de cette période, dans la mesure où cet excédent résulte de l'augmentation des émissions liées à la production d'électricité, diminuée de la quantité par laquelle les quotas de cet État membre, au cours de la période 2008-2012, dépassaient les émissions vérifiées dans le cadre du système communautaire en Lituanie durant cette même période. Ces quotas sont pris en compte au titre du paragraphe 7.

10. Tout État membre dont le réseau d'électricité est interconnecté avec la Lituanie et qui, en 2007, a importé de Lituanie plus de 15 % de sa consommation nationale d'électricité pour sa propre consommation, et lorsque les émissions ont augmenté en raison des investissements dans de nouvelles installations de production d'électricité, peut appliquer mutatis mutandis le paragraphe 9 dans les conditions qui y sont précisées.

11. Sous réserve des dispositions de l'article 10 *ter*, la quantité de quotas allouée gratuitement conformément aux paragraphes 4 à 7 du présent article en 2013 correspond à 80 % de la quantité fixée conformément aux mesures visées au paragraphe 1. L'allocation de quotas à titre gratuit diminue ensuite chaque année en quantités égales, pour

▼M4

atteindre 30 % à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027.

12. Sous réserve de l'article 10 *ter*, en 2013 et chaque année suivante jusqu'en 2020, les installations des secteurs ou des sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone reçoivent, conformément au paragraphe 1, une quantité de quotas gratuits représentant 100 % de la quantité déterminée conformément aux mesures visées au paragraphe 1.

13. Au plus tard le 31 décembre 2009 et tous les cinq ans par la suite, la Commission détermine, après un échange de vues au sein du Conseil européen, une liste des secteurs ou des sous-secteurs visés au paragraphe 12 sur la base des critères mentionnés aux paragraphes 14 à 17.

Chaque année, la Commission peut, de sa propre initiative ou sur requête d'un État membre, ajouter un secteur ou un sous-secteur à la liste visée au premier alinéa dont il peut être démontré, dans un rapport analytique, qu'il réunit les critères des paragraphes 14 à 17, à la suite d'une évolution qui a eu une incidence notable sur les activités du secteur ou du sous-secteur.

Aux fins de la mise en œuvre du présent article, la Commission consulte les États membres, les secteurs ou sous-secteurs concernés et autres parties intéressées.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

14. Afin de déterminer les secteurs ou sous-secteurs visés au paragraphe 12, la Commission évalue, au niveau communautaire, la mesure dans laquelle le secteur ou sous-secteur concerné, au niveau de désagrégation approprié, a la possibilité de répercuter le coût direct des quotas requis et les coûts indirects résultant de l'augmentation des prix de l'électricité due à la mise en œuvre de la présente directive sur les prix des produits sans subir de perte importante de parts de marché en faveur d'installations moins performantes en matière d'émissions de composés carbonés établies hors de la Communauté. Ces évaluations se fondent sur un prix moyen du carbone calculé en fonction de l'évaluation d'impact de la Commission accompagnant le train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'Union européenne pour 2020 en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables et des données relatives aux échanges, à la production et à la valeur ajoutée sur les trois dernières années pour chaque secteur ou sous-secteur, si elles sont disponibles.

15. Un secteur ou sous-secteur est considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone si:

- a) la somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits par la mise en œuvre de la présente directive entraîne une augmentation significative des coûts de production, calculée en proportion de la valeur ajoutée brute, d'au moins 5 %; et
- b) l'intensité des échanges avec des pays tiers, définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance de pays tiers et la taille totale du marché pour la Communauté (chiffre d'affaires annuel plus total des importations en provenance de pays tiers), est supérieure à 10 %.

16. Nonobstant le paragraphe 15, un secteur ou sous-secteur est également considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone si:

- a) la somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits par la mise en œuvre de la présente directive entraînerait une augmentation

▼M4

particulièrement forte des coûts de production, calculée en proportion de la valeur ajoutée brute, d'au moins 30 %; ou

- b) l'intensité des échanges avec des pays tiers, définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance de pays tiers et la taille totale du marché pour la Communauté (chiffre d'affaires annuel plus total des importations en provenance de pays tiers), est supérieure à 30 %.

17. La liste visée au paragraphe 13 peut être complétée à l'issue d'une évaluation qualitative tenant compte, lorsque les données pertinentes sont disponibles, des critères suivants:

- a) la mesure dans laquelle les installations du secteur ou sous-secteur concerné ont la possibilité de réduire leurs niveaux d'émission ou leur consommation d'électricité, y compris, le cas échéant, l'augmentation des coûts de production que l'investissement peut entraîner, par exemple en recourant aux technologies les plus performantes;
- b) les caractéristiques actuelles et projetées du marché, y compris lorsque les risques des échanges ou les taux d'augmentation des coûts directs et indirects sont proches des seuils indiqués au paragraphe 16;
- c) les marges bénéficiaires en tant qu'indicateurs potentiels concernant les investissements à long terme ou les décisions de délocalisation.

18. La liste visée au paragraphe 13 est arrêtée en tenant compte, lorsque les données pertinentes sont disponibles, de ce qui suit:

- a) la mesure dans laquelle les pays tiers représentant une part décisive de la production mondiale des produits relevant des secteurs ou des sous-secteurs considérés comme exposés au risque de fuite de carbone s'engagent fermement à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs ou sous-secteurs concernés, dans une mesure comparable à celle de la Communauté et dans les mêmes délais; et
- b) la mesure dans laquelle l'efficacité, sur le plan des émissions de carbone, des installations situées dans ces pays est comparable à celle des installations de la Communauté.

19. Aucun quota n'est alloué à titre gratuit à une installation qui a cessé son activité, sauf si l'exploitant apporte à l'autorité compétente, pour cette installation, la preuve de la reprise de la production dans un délai précis et raisonnable. Les installations dont l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre a expiré ou a été retirée et les installations dont l'activité ou la reprise d'activité est techniquement impossible sont considérées comme ayant cessé leurs activités.

20. La Commission assortit les mesures adoptées conformément au paragraphe 1 de mesures visant à définir les installations qui cessent partiellement leurs activités ou réduisent considérablement leur capacité, et de mesures visant à adapter, le cas échéant, le niveau de quotas qui leur est, par conséquent, alloué à titre gratuit.

Article 10 ter

Mesures destinées à soutenir certaines industries à forte intensité d'énergie en cas de fuite de carbone

1. Au plus tard le 30 juin 2010, à la lumière des résultats des négociations internationales et de l'ampleur des réductions des émissions de gaz à effet de serre qui en découlent, et après avoir consulté tous les partenaires sociaux concernés, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'analyse dans lequel elle évalue si certains secteurs ou sous-secteurs industriels à forte intensité d'énergie sont exposés à un risque important de fuite de carbone. Ce rapport est accompagné de propositions appropriées, telles que:

▼M4

- a) adapter la proportion de quotas reçus à titre gratuit par ces secteurs ou sous-secteurs au titre de l'article 10 *bis*;
- b) intégrer dans le système communautaire les importateurs de produits fabriqués par les secteurs ou sous-secteurs déterminés conformément à l'article 10 *bis*;
- c) évaluer l'incidence des fuites de carbone sur la sécurité énergétique des États membres, notamment lorsque les connexions électriques avec le reste de l'Union européenne sont insuffisantes et lorsqu'il y a des connexions électriques avec des pays tiers, et toutes mesures appropriées dans ce contexte.

Tout accord sectoriel contraignant entraînant des réductions d'émissions de gaz à effet de serre globales suffisamment importantes pour lutter efficacement contre le changement climatique, pouvant faire l'objet d'une surveillance et d'une vérification et comprenant des dispositions d'application contraignantes, est également pris en compte pour déterminer les mesures appropriées.

2. Au plus tard le 31 mars 2011, la Commission évalue si les décisions prises concernant la proportion de quotas reçus à titre gratuit par des secteurs ou des sous-secteurs conformément au paragraphe 1, y compris l'incidence de la fixation de référentiels ex-ante conformément à l'article 10 *bis*, paragraphe 2, sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur la quantité de quotas à mettre aux enchères par les États membres conformément à l'article 10, paragraphe 2, point b), par rapport à un scénario de mise aux enchères complètes pour tous les secteurs en 2020. Le cas échéant, elle soumet des propositions appropriées au Parlement européen et au Conseil, en tenant compte de l'effet redistributif éventuel de telles propositions.

Article 10 quater

Option d'allocation transitoire de quotas gratuits pour la modernisation de la production d'électricité

1. Par dérogation à l'article 10 *bis*, paragraphes 1 à 5, les États membres peuvent accorder une allocation transitoire de quotas gratuits aux installations de production d'électricité en activité le 31 décembre 2008 au plus tard, ou aux installations de production d'électricité pour lesquelles le processus d'investissement a physiquement commencé à la même date, dès lors que l'une des conditions suivantes est satisfaite:

- a) le réseau national d'électricité n'était pas, en 2007, directement ou indirectement connecté au système de réseau interconnecté exploité par l'Union pour la coordination du transport de l'électricité (UCTE);
- b) le réseau national d'électricité n'était que directement ou indirectement connecté, en 2007, au réseau exploité par l'UCTE au moyen d'une seule ligne d'une capacité inférieure à 400 MW; ou
- c) en 2006, plus de 30 % de l'électricité était produite à partir d'un seul combustible fossile, et le PIB par habitant au prix du marché ne dépassait pas 50 % du PIB moyen par habitant au prix du marché de la Communauté.

L'État membre concerné présente à la Commission un plan national prévoyant des investissements dans la réadaptation et la mise à niveau de l'infrastructure et les technologies propres. Le plan national prévoit également la diversification de sa palette énergétique et de ses sources d'approvisionnement pour un montant équivalent, dans la mesure du possible, à la valeur du marché de l'allocation gratuite en ce qui concerne les investissements prévus, tout en tenant compte de la nécessité de limiter autant que possible des hausses de prix en relation directe. L'État membre concerné présente chaque année à la Commission un rapport sur les investissements réalisés dans la mise à niveau de l'infrastructure et les technologies propres. Les investissements réalisés depuis le 25 juin 2009 peuvent être pris en compte à cette fin.

▼M4

2. Les allocations transitoires de quotas gratuits sont déduites du volume de ceux qui auraient été mis aux enchères par l'État membre en question conformément à l'article 10, paragraphe 2. En 2013, le total des allocations transitoires de quotas ne doit pas dépasser 70 % des émissions annuelles moyennes vérifiées au cours de la période 2005-2007 de ces producteurs d'électricité pour la quantité correspondant à la consommation nationale brute finale de l'État membre concerné et il devra diminuer ensuite progressivement, aucun quota gratuit n'étant plus alloué en 2020. Les émissions des États membres qui n'ont pas participé au système communautaire en 2005 sont calculées en se fondant sur leurs émissions vérifiées dans le cadre du système communautaire en 2007.

L'État membre concerné peut décider que les quotas alloués en vertu du présent article peuvent uniquement être utilisés par l'exploitant de l'installation concernée par la restitution des quotas conformément à l'article 12, paragraphe 3, en ce qui concerne les émissions de la même installation au cours de l'année pour laquelle les quotas sont alloués.

3. Les allocations accordées aux exploitants reposent sur les allocations au titre des émissions vérifiées au cours de la période 2005-2007 ou, s'agissant des installations qui utilisent différents combustibles, sur un référentiel d'efficacité préétabli fondé sur la moyenne pondérée des niveaux d'émissions des installations de production d'électricité les plus efficaces en termes de réduction des gaz à effet de serre couvertes par le système communautaire. La pondération peut refléter la part des différents combustibles dans la production d'électricité dans l'État membre concerné. Conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2, la Commission fixe des orientations afin de garantir que la méthode de répartition évite les distorsions injustifiées de la concurrence et minimise les effets néfastes sur les incitations à réduire les émissions.

4. Un État membre appliquant le présent article exige des producteurs d'électricité et des opérateurs de réseau qui en bénéficient qu'ils fassent état, tous les douze mois, de la mise en œuvre des investissements visés dans le plan national. Les États membres adressent un rapport à ce sujet à la Commission et le rendent public.

5. Un État membre qui souhaite allouer des quotas sur la base du présent article adresse à la Commission, le 30 septembre 2011 au plus tard, une demande comportant la méthode de répartition proposée et les quotas individuels. La demande doit contenir:

- a) la preuve que l'État membre satisfait au moins l'une des conditions énumérées au paragraphe 1;
- b) la liste des installations visées par la demande et la quantité de quotas à allouer à chaque installation conformément au paragraphe 3 et au document d'orientation de la Commission;
- c) le plan national visé au paragraphe 1, deuxième alinéa;
- d) les dispositions de surveillance et d'exécution en ce qui concerne les investissements prévus conformément au plan national;
- e) toute information prouvant que les allocations ne créent pas de distorsions injustifiées de la concurrence.

6. La Commission évalue, en tenant compte des éléments visés au paragraphe 5, et peut rejeter, la demande, ou quelque élément de celle-ci, dans un délai de six mois suivant réception des informations pertinentes.

7. Deux ans avant l'expiration de la période au cours de laquelle un État membre peut allouer des quotas gratuits à titre transitoire aux installations de production d'électricité en activité le 31 décembre 2008 au plus tard, la Commission évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan national. Si, à la demande de l'État membre

▼ M4

concerné, la Commission estime qu'il est nécessaire de prolonger éventuellement cette période, elle peut soumettre au Parlement européen et au Conseil des propositions appropriées, y compris les conditions qui devraient être remplies si la prolongation de cette période était accordée.

*Article 11***Mesures nationales d'exécution**

1. Chaque État membre publie et présente à la Commission, au plus tard le 30 septembre 2011, la liste des installations couvertes par la présente directive qui se trouvent sur son territoire, ainsi que les quotas gratuits alloués à chaque installation située sur son territoire, calculés conformément aux règles visées à l'article 10 *bis*, paragraphe 1, et à l'article 10 *quater*.
2. Au plus tard le 28 février de chaque année, les autorités compétentes délivrent la quantité de quotas allouée pour l'année concernée, calculée conformément aux articles 10, 10 *bis* et 10 *quater*.
3. Les États membres ne peuvent octroyer de quotas à titre gratuit en vertu du paragraphe 2 aux installations dont la Commission a refusé l'inscription sur la liste visée au paragraphe 1.

▼ M2

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS APPLICABLES AU SECTEUR DE L'AVIATION ET AUX INSTALLATIONS FIXES▼ M4*Article 11 bis***Utilisation des REC et des URE résultant d'activités de projet dans le cadre du système communautaire préalablement à l'entrée en vigueur d'un accord international sur le changement climatique**

1. Sans préjudice de l'application de l'article 28, paragraphes 3 et 4, les paragraphes 2 à 7 du présent article s'appliquent.
2. Dans la mesure où les exploitants ou les exploitants d'aéronefs n'ont pas épuisé les REC et les URE que les États membres les ont autorisés à utiliser pour la période 2008-2012, ou si une autorisation à utiliser des crédits leur a été accordée au titre du paragraphe 8, ils peuvent demander à l'autorité compétente de leur délivrer des quotas valables à compter de 2013 en échange des REC et des URE délivrées pour des réductions d'émissions réalisées jusqu'en 2012 pour des types de projets qui remplissaient les conditions pour être utilisés dans le cadre du système communautaire au cours de la période 2008-2012. Jusqu'au 31 mars 2015, l'autorité compétente procède à ces échanges, sur demande.
3. Dans la mesure où les exploitants ou les exploitants d'aéronefs n'ont pas épuisé les REC et les URE que les États membres les ont autorisés à utiliser pour la période 2008-2012, ou si une autorisation à utiliser les crédits leur a été accordée au titre du paragraphe 8, les autorités compétentes les autorisent à échanger des REC et URE résultant de projets enregistrés avant 2013, qui ont été délivrées pour des réductions d'émissions réalisées à compter de 2013 contre des quotas valables à compter de 2013.

Le premier alinéa s'applique aux REC et aux URE issues de tous les types de projets qui remplissaient les conditions pour être utilisés dans le cadre du système communautaire au cours de la période 2008-2012.

4. Dans la mesure où les exploitants ou les exploitants d'aéronefs n'ont pas épuisé les REC et les URE que les États membres les ont autorisés à utiliser pour la période 2008-2012, ou si une autorisation à utiliser les crédits leur a été accordée au titre du paragraphe 8, les

▼M4

autorités compétentes les autorisent à échanger des REC qui ont été délivrées pour des réductions d'émissions réalisées à compter de 2013 contre des quotas provenant de nouveaux projets lancés à compter de 2013 dans les PMA.

Le premier alinéa s'applique aux REC issues de tous les types de projets qui remplissaient les conditions pour être utilisés dans le cadre du système communautaire au cours de la période 2008-2012, jusqu'à ce que les pays concernés aient ratifié un accord pertinent avec la Communauté ou jusqu'en 2020, la date la plus proche étant retenue.

5. Dans la mesure où les exploitants ou les exploitants d'aéronefs n'ont pas épuisé les RCE et les URE que les États membres les ont autorisés à utiliser pour la période 2008-2012, ou si une autorisation à utiliser les crédits est accordée au titre du paragraphe 8, et dans le cas où les négociations d'un accord international sur le changement climatique n'auraient pas abouti au 31 décembre 2009, les crédits résultant de projets ou d'autres activités destinées à réduire les émissions peuvent être utilisés dans le système communautaire conformément aux accords conclus avec les pays tiers, dans lesquels les niveaux d'utilisation sont précisés. Conformément à ces accords, les exploitants peuvent utiliser les crédits résultant d'activités de projet menées dans ces pays tiers pour remplir leurs obligations au titre du système communautaire.

6. Les accords visés au paragraphe 5 prévoient l'utilisation, dans le système communautaire, de crédits provenant de types de projets dont l'utilisation a été autorisée dans le cadre du système communautaire au cours de la période 2008-2012, y compris de technologies liées aux énergies renouvelables ou à l'efficacité énergétique qui stimulent le transfert technologique et le développement durable. Ces accords peuvent également prévoir l'utilisation de crédits provenant de projets lorsque les émissions du scénario de référence utilisé sont inférieures au niveau prévu pour l'allocation à titre gratuit dans les mesures visées à l'article 10 *bis* ou sous les niveaux requis par la législation communautaire.

7. Dès lors qu'un accord international sur le changement climatique a été adopté, seuls les crédits provenant de projets des pays tiers qui ont ratifié ledit accord sont acceptés dans le système communautaire à compter du 1^{er} janvier 2013.

8. Tous les exploitants existants sont autorisés, pendant la période 2008-2020, à utiliser des crédits à concurrence soit de la quantité dont ils bénéficiaient pour la période 2008-2012, soit d'une quantité correspondant à un certain pourcentage, d'au moins 11 %, de leur allocation pour la période 2008-2012, le montant le plus élevé étant retenu.

Les opérateurs peuvent utiliser des crédits au-delà des 11 % visés au premier alinéa, à concurrence d'un certain montant, pour autant qu'en additionnant leur allocation à titre gratuit entre 2008 et 2012 et leur autorisation globale pour les crédits issus de projets, le résultat soit égal à un certain pourcentage de leurs émissions vérifiées pour la période 2005-2007.

Les nouveaux entrants, y compris les nouveaux entrants de la période 2008-2012 qui n'ont reçu ni allocation à titre gratuit ni autorisation d'utiliser des REC ou des URE pendant la période 2008-2012, ainsi que les nouveaux secteurs, peuvent utiliser des crédits à concurrence d'un montant correspondant à un pourcentage, d'au moins 4,5 %, de leurs émissions vérifiées pendant la période 2013-2020. Les exploitants du secteur de l'aviation peuvent utiliser des crédits à concurrence d'un montant correspondant à un pourcentage, d'au moins 1,5 %, de leurs émissions vérifiées pendant la période 2013-2020.

Des mesures sont adoptées pour préciser les pourcentages exacts qui s'appliquent dans le cas des alinéas 1, 2 et 3. Au moins un tiers du montant additionnel qui doit être distribué aux exploitants existants au-delà du premier pourcentage visé au premier alinéa est distribué aux exploitants dont le cumul de l'allocation moyenne à titre gratuit et de

▼M4

l'utilisation de crédits de projets pour la période 2008-2012 est le plus bas.

Ces mesures garantissent que l'utilisation générale des crédits alloués n'excède pas 50 % des réductions des secteurs existants à l'échelle de la Communauté par rapport aux niveaux de 2005 dans le cadre du système communautaire pour la période 2008-2020 et 50 % des réductions à l'échelle de la Communauté par rapport aux niveaux de 2005 pour les nouveaux secteurs et l'aviation depuis la date de leur inclusion dans le système communautaire jusqu'en 2020.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

9. À compter du 1^{er} janvier 2013, l'utilisation de crédits spécifiques résultant de types de projets peut faire l'objet de mesures restrictives.

Ces mesures fixent également la date à partir de laquelle l'utilisation de crédits au titre des paragraphes 1 à 4 doit leur être conforme. Cette date est comprise entre, au plus tôt, six mois après l'adoption des mesures, et, au plus tard, trois ans après leur adoption.

Ces mesures, visant à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3. La Commission examine s'il y a lieu de soumettre au comité un projet des mesures à prendre, lorsqu'un État membre le demande.

▼M1*Article 11 ter***Activités de projets**

1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour que les niveaux de référence, tels que définis par les décisions ultérieures adoptées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto, établis pour les activités de projets qui sont entreprises dans des pays ayant signé un traité d'adhésion avec l'Union, soient parfaitement compatibles avec l'acquis communautaire, y compris les dérogations provisoires prévues dans ledit traité d'adhésion.

▼M4

La Communauté et ses États membres n'autorisent des activités de projet que lorsque tous les participants au projet ont leur siège social soit dans un pays qui a signé l'accord international relatif à ces projets, soit dans un pays ou une entité sous-fédérale ou régionale qui est liée au système communautaire conformément à l'article 25.

▼M1

2. Sous réserve des dispositions des paragraphes 3 et 4, les États membres dans lesquels des activités de projet sont mises en œuvre veillent à ce qu'aucune URE ou REC ne soit délivrée pour une réduction ou une limitation des émissions de gaz à effet de serre des ►**M2** activités ◀ qui relèvent de la présente directive.

3. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent directement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente directive, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé par l'exploitant de l'installation en question.

4. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent indirectement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente directive, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé dans le registre national de l'État membre d'origine des URE ou des REC.

▼M1

5. L'État membre qui autorise des entités privées ou publiques à participer à des activités de projet reste responsable de l'accomplissement des obligations qui lui incombent en vertu de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, et garantit que cette participation est compatible avec les orientations, modalités et procédures pertinentes adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.

6. Dans le cas d'activités de projet de production d'hydroélectricité avec une capacité de production excédant 20 MW, les États membres s'assurent, lorsqu'ils approuvent de telles activités de projet, que les critères et lignes directrices internationaux pertinents, y compris ceux contenus dans le rapport final de 2000 de la Commission mondiale des barrages, «Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décision», seront respectés pendant la mise en place de telles activités de projet.

▼M3

7. Les modalités de l'application des paragraphes 3 et 4, notamment dans le but d'empêcher le double comptage, sont arrêtées par la Commission en conformité avec la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2. La Commission arrête les dispositions visant à la mise en œuvre du paragraphe 5 du présent article lorsque la partie hôte satisfait à tous les critères d'éligibilité concernant les activités de projet MOC. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

▼B*Article 12***Transfert, restitution et annulation de quotas**

1. Les États membres s'assurent que les quotas puissent être transférés entre:

- a) personnes dans la Communauté;
- b) personnes dans la Communauté et personnes dans des pays tiers où ces quotas sont reconnus conformément à la procédure prévue à l'article 25, sans restrictions autres que celles contenues dans la présente directive ou adoptées en application de celle-ci.

▼M4

1 *bis*. La Commission examine, avant le 31 décembre 2010, si le marché des quotas d'émissions est suffisamment à l'abri des opérations d'initiés ou des manipulations de marché et présente, si besoin est, des propositions afin de garantir que tel est le cas. Les dispositions pertinentes de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) ⁽¹⁾ peuvent être utilisées, en procédant aux éventuelles adaptations nécessaires pour les appliquer au commerce des produits de base.

▼B

2. Les États membres s'assurent que les quotas délivrés par une autorité compétente d'un autre État membre soient reconnus aux fins ►**M2** du respect des obligations incombant aux exploitants d'aéronefs en application du paragraphe 2 *bis* ou ◀ du respect des obligations incombant aux exploitants en application du paragraphe 3.

▼M2

2 *bis*. Les États membres responsables s'assurent que, au plus tard le 30 avril de chaque année, chaque exploitant d'aéronef restitue un nombre de quotas égal au total des émissions de l'année civile précédente, vérifiées conformément à l'article 15, résultant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme

⁽¹⁾ JO L 96 du 12.4.2003, p. 16.

▼M2

l'exploitant de l'aéronef. Les États membres veillent à ce que les quotas restitués conformément au présent paragraphe soient ensuite annulés.

3. Les États membres s'assurent que, le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation restitue un nombre de quotas, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II, correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15, et que ces quotas soient ensuite annulés.

▼M4

3 bis. Une obligation de restituer des quotas ne doit pas se produire dans le cas d'émissions vérifiées en tant que faisant l'objet d'un captage et d'un transport en vue d'un stockage permanent vers une installation pour laquelle un permis est en vigueur conformément à la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 sur le stockage géologique du dioxyde de carbone ⁽¹⁾.

▼B

4. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que des quotas puissent être annulés à tout moment à la demande de la personne qui les détient.

▼M4

5. Les paragraphes 1 et 2 s'entendent sans préjudice de l'article 10 *quater*.

*Article 13***Validité des quotas**

1. Les quotas délivrés à compter du 1^{er} janvier 2013 sont valables pour les émissions produites au cours de périodes de huit ans commençant le 1^{er} janvier 2013.

2. Quatre mois après le début de chaque période visée au paragraphe 1, l'autorité compétente annule les quotas qui ne sont plus valables et qui n'ont pas été restitués et annulés conformément à l'article 12.

Les États membres délivrent des quotas aux personnes pour la période en cours afin de remplacer tout quota qu'elles détenaient et qui a été annulé conformément au premier alinéa.

*Article 14***Surveillance et déclaration des émissions**

1. Le 31 décembre 2011 au plus tard, la Commission arrête un règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions et, le cas échéant, des données d'activité, relatives aux activités énumérées à l'annexe I, pour la surveillance et la déclaration des données tonne-kilomètre en vue de la demande visée à l'article 3 *sexies* ou à l'article 3 *septies*; ce règlement est fondé sur les principes régissant la surveillance et la déclaration énoncés à l'annexe IV et précise le potentiel de réchauffement planétaire des différents gaz à effet de serre dans les exigences relatives à la surveillance et à la déclaration de ces gaz.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

2. Le règlement visé au paragraphe 1 tient compte des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles, en particulier celles du GIEC, et peut également contenir des dispositions contraignant les exploitants à déclarer les émissions liées à la production des marchandises fabriquées par les secteurs industriels à forte intensité d'énergie qui peuvent être exposés à la concurrence internationale. Ledit

⁽¹⁾ JO L 140 du 5.6.2009, p. 114.

▼ M4

règlement peut également prévoir des conditions permettant une vérification indépendante de ces informations.

Ces dispositions contraignantes peuvent inclure une déclaration concernant les niveaux des émissions dues à la production d'électricité couvertes par le système communautaire, associées à la production de ces marchandises.

3. Les États membres veillent à ce que chaque exploitant d'installation ou d'aéronef, après la fin de l'année concernée, surveille et déclare à l'autorité compétente les émissions produites par son installation ou, à compter du 1^{er} janvier 2010, par l'aéronef qu'il exploite, au cours de chaque année civile, conformément au règlement visé au paragraphe 1.

4. Le règlement visé au paragraphe 1 peut inclure des exigences en matière d'utilisation de systèmes automatisés et de formats d'échange de données afin d'harmoniser la communication entre l'exploitant, le vérificateur et les autorités compétentes en ce qui concerne le plan de surveillance, la déclaration annuelle d'émissions et les activités de vérification.

▼ M2*Article 15***► M4 Vérification et accréditation ◀**

Les États membres s'assurent que les déclarations présentées par les exploitants ou les exploitants d'aéronefs en application de l'article 14, paragraphe 3, soient vérifiées conformément aux critères définis à l'annexe V et à toute disposition détaillée adoptée par la Commission en vertu du présent article, et à ce que l'autorité compétente en soit informée.

Les États membres s'assurent qu'un exploitant ou un exploitant d'aéronef dont la déclaration n'a pas été reconnue satisfaisante, après vérification conformément aux critères définis à l'annexe V et à toute disposition détaillée adoptée par la Commission en vertu du présent article, pour le 31 mars de chaque année en ce qui concerne les émissions de l'année précédente, ne puisse plus transférer de quotas jusqu'à ce qu'une déclaration de la part de cet exploitant ou exploitant d'aéronef ait été vérifiée comme étant satisfaisante.

La Commission peut adopter des dispositions détaillées concernant la vérification des déclarations soumises par les exploitants d'aéronefs en vertu de l'article 14, paragraphe 3, et des demandes soumises au titre des articles 3 *sexies* ou 3 *septies*, y compris les procédures de vérification que les vérificateurs doivent utiliser, conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2.

▼ M4

Le 31 décembre 2011 au plus tard, la Commission arrête un règlement relatif à la vérification des déclarations d'émissions sur la base des principes définis à l'annexe V, et à l'accréditation et au contrôle des vérificateurs. Il précise les conditions régissant l'accréditation et son retrait, la reconnaissance mutuelle, ainsi que l'évaluation par les pairs des organes d'accréditation, le cas échéant.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

*Article 15 bis***Diffusion d'informations et secret professionnel**

Les États membres et la Commission veillent à ce que l'ensemble des décisions et des rapports concernant la quantité et la distribution des quotas, ainsi que la surveillance, la déclaration et la vérification des

▼M4

émissions, soit immédiatement et systématiquement diffusé de manière à garantir un accès non discriminatoire à ces informations.

Il est interdit de communiquer les informations couvertes par le secret professionnel à toute autre personne ou autorité, sauf en application de la législation, des réglementations ou des dispositions administratives applicables.

▼B*Article 16***Sanctions**

1. Les États membres déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celui-ci. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission ►M2 ————— ◀ et toute modification ultérieure dans les meilleurs délais.

▼M2

2. Les États membres veillent à publier le nom des exploitants et des exploitants d'aéronefs qui sont en infraction par rapport à l'exigence de restituer suffisamment de quotas en vertu de la présente directive.

3. Les États membres s'assurent que tout exploitant ou exploitant d'aéronef qui, au plus tard le 30 avril de chaque année, ne restitue pas un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions de l'année précédente, soit tenu de payer une amende sur les émissions excédentaires. Pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant ou exploitant d'aéronef n'a pas restitué de quotas, l'amende sur les émissions excédentaires est de 100 EUR. Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires ne libère pas l'exploitant ou exploitant d'aéronef de l'obligation de restituer un nombre de quotas égal à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas correspondant à l'année civile suivante.

▼M4

4. L'amende sur les émissions excédentaires concernant les quotas délivrés à compter du 1^{er} janvier 2013 augmente conformément à l'indice européen des prix à la consommation.

▼M2

5. Au cas où un exploitant d'aéronef ne se conforme pas aux exigences de la présente directive et si d'autres mesures visant à en assurer le respect n'ont pas permis de l'y contraindre, son État membre responsable peut demander à la Commission d'adopter une décision imposant une interdiction d'exploitation à l'encontre de l'exploitant d'aéronef concerné.

6. Toute demande formulée par un État membre responsable en application du paragraphe 5 comporte:

- a) des éléments démontrant que l'exploitant d'aéronef ne s'est pas conformé aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente directive;
- b) des précisions sur les mesures coercitives prises par cet État membre pour assurer le respect de la directive;
- c) une justification de l'imposition d'une interdiction d'exploitation au niveau communautaire; et
- d) une recommandation quant à la portée d'une interdiction d'exploitation au niveau communautaire et aux conditions éventuelles qui devraient être appliquées.

7. Lorsque des demandes du type de celles visées au paragraphe 5 sont adressées à la Commission, celle-ci informe les autres États

▼M2

membres par l'intermédiaire de leurs représentants au sein du comité visé à l'article 23, paragraphe 1, conformément au règlement intérieur du comité.

8. L'adoption d'une décision faisant suite à une demande introduite en vertu du paragraphe 5 est précédée, lorsque cela est nécessaire et réalisable, par des consultations avec les autorités responsables de la surveillance réglementaire de l'exploitant d'aéronef concerné. Dans la mesure du possible, des consultations sont organisées conjointement par la Commission et les États membres.

9. Lorsque la Commission envisage de prendre une décision faisant suite à une demande introduite en vertu du paragraphe 5, elle communique à l'exploitant d'aéronef concerné les faits et considérations essentiels qui justifient cette décision. L'exploitant d'aéronef concerné a la possibilité de soumettre à la Commission des observations par écrit dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la date de la communication de ces faits et considérations.

10. À la demande d'un État membre, la Commission peut, conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2, adopter une décision imposant une interdiction d'exploitation à l'encontre de l'exploitant d'aéronef concerné.

11. Chaque État membre applique, sur son territoire, toutes les décisions adoptées en vertu du paragraphe 10. Il informe la Commission de toute mesure prise pour mettre en œuvre de telles décisions.

12. S'il y a lieu, les modalités d'exécution concernant les procédures visées au présent article sont établies. Ces mesures qui ont pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 23, paragraphe 3.

▼M1*Article 17***Accès à l'information**

Les décisions relatives à l'allocation de quotas, les informations relatives aux activités de projets auxquelles un État membre participe ou auxquelles il autorise des entités publiques ou privées à participer et les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et qui sont détenus par l'autorité compétente sont mis à la disposition du public conformément à la directive 2003/4/CE.

▼B*Article 18***Autorité compétente**

Les États membres prennent les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité ou des autorités compétentes appropriées, pour assurer l'application des règles prévues par la présente directive. Lorsque plusieurs autorités compétentes sont désignées, le travail desdites autorités en application de la présente directive doit être coordonné.

▼M1

Les États membres veillent en particulier à assurer la coordination entre leur interlocuteur désigné pour l'approbation des activités de projet en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point a), du protocole de Kyoto et leur autorité nationale désignée pour la mise en œuvre de l'article 12 du protocole de Kyoto, lesquels sont désignés respectivement conformément aux décisions ultérieures adoptées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.

▼M2

*Article 18 bis***État membre responsable**

1. L'État membre responsable d'un exploitant d'aéronef est:
 - a) dans le cas d'un exploitant d'aéronef titulaire d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un État membre conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens ⁽¹⁾, l'État membre qui a délivré la licence d'exploitation à l'exploitant d'aéronef en question; et
 - b) dans tous les autres cas, l'État membre pour lequel l'estimation des émissions de l'aviation qui lui sont attribuées liées aux vols effectués par l'exploitant d'aéronef en question pendant l'année de base est la plus élevée.
2. Lorsque pendant les deux premières années de la période visée à l'article 3 *quater*, aucune des émissions de l'aviation attribuées liées aux vols effectués par un exploitant d'aéronef relevant du paragraphe 1, point b), du présent article n'est attribuée à son État membre responsable, l'exploitant d'aéronef est transféré à un autre État membre responsable pour la période suivante. Le nouvel État membre responsable est l'État membre pour lequel l'estimation des émissions de l'aviation qui lui sont attribuées liées aux vols effectués par l'exploitant d'aéronef en question pendant les deux premières années de la période précédente est la plus élevée.
3. Sur la base des meilleures informations disponibles, la Commission:
 - a) avant le 1^{er} février 2009, publie la liste des exploitants d'aéronefs ayant exercé une activité aérienne visée à l'annexe I à compter du 1^{er} janvier 2006, en précisant l'État membre responsable de chaque exploitant d'aéronef, conformément au paragraphe 1; et
 - b) avant le 1^{er} février de chaque année suivante, actualise la liste de manière à inclure les exploitants d'aéronefs ayant mené une activité aérienne visée à l'annexe I après cette date.
4. La Commission est habilitée, en vertu de la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2, à élaborer des lignes directrices relatives au traitement des exploitants d'aéronefs par les États membres responsables en application de la présente directive.
5. Aux fins du paragraphe 1, on entend par «année de base», dans le cas d'un exploitant d'aéronef ayant commencé à mener des activités dans la Communauté après le 1^{er} janvier 2006, la première année civile pendant laquelle il a exercé ses activités et, dans tous les autres cas, l'année civile débutant le 1^{er} janvier 2006.

*Article 18 ter***Assistance d'Eurocontrol**

Pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 *quater*, paragraphe 4, et de l'article 18 *bis*, la Commission peut demander l'assistance d'Eurocontrol ou d'une autre organisation compétente et conclure à cet effet tout accord approprié avec ces organisations.

⁽¹⁾ JO L 240 du 24.8.1992, p. 1.

▼B*Article 19***Registres****▼M4**

1. Les quotas délivrés à compter du 1^{er} janvier 2012 sont détenus dans le registre communautaire pour exécuter les opérations relatives à la tenue des comptes de dépôt ouverts dans l'État membre et à l'allocation, à la restitution et à l'annulation des quotas prévues dans le règlement de la Commission visé au paragraphe 3.

Chaque État membre peut exécuter les opérations autorisées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.

▼B

2. Toute personne peut détenir des quotas. Le registre est accessible au public et comporte des comptes séparés pour enregistrer les quotas détenus par chaque personne à laquelle et de laquelle des quotas sont délivrés ou transférés.

▼M3

3. Aux fins de la mise en œuvre de la présente directive, la Commission arrête un règlement relatif à un système de registres normalisé et sécurisé à établir sous la forme de bases de données électroniques normalisées, contenant des éléments de données communs qui permettent de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation de quotas, de garantir l'accès du public et la confidentialité en tant que de besoin et de s'assurer qu'il n'y ait pas de transferts incompatibles avec les obligations résultant du protocole de Kyoto. Ce règlement prévoit également des dispositions concernant l'utilisation et l'identification des REC et des URE utilisables dans le système communautaire, ainsi que le contrôle du niveau de ces utilisations. Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

▼M4

4. Le règlement visé au paragraphe 3 contient les modalités appropriées pour que le registre communautaire puisse effectuer les transactions et autres opérations nécessaires à la mise en œuvre des arrangements visés à l'article 25, paragraphe 1 *ter*. Ledit règlement comprend également les modalités de gestion des modifications et des incidents dans le registre communautaire en ce qui concerne les points relevant du paragraphe 1 du présent article. Il contient les modalités appropriées pour que le registre communautaire puisse garantir aux États membres la possibilité de prendre des initiatives concernant l'amélioration de l'efficacité, la gestion des frais administratifs et les mesures de contrôle de la qualité.

▼B*Article 20***Administrateur central**

1. La Commission désigne un administrateur central chargé de tenir un journal indépendant des transactions dans lequel sont consignés les quotas délivrés, transférés et annulés.

2. L'administrateur central effectue, par le journal indépendant des transactions, un contrôle automatisé de chaque transaction enregistrée, afin de vérifier que la délivrance, le transfert et l'annulation de quotas ne sont entachés d'aucune irrégularité.

3. Si le contrôle automatisé révèle des irrégularités, l'administrateur central informe le ou les États membres concernés, qui n'enregistrent pas les transactions en question, ni aucune transaction ultérieure portant sur les quotas concernés, jusqu'à ce qu'il soit remédié aux irrégularités.

▼B*Article 21***Rapports présentés par les États membres**

1. Chaque année, les États membres soumettent à la Commission un rapport sur l'application de la présente directive. ►**M4** Ce rapport accorde une attention particulière aux dispositions prises en ce qui concerne l'allocation des quotas, l'exploitation des registres, l'application des mesures d'exécution relatives à la surveillance et à la déclaration des émissions, à la vérification et à l'accréditation, aux questions liées au respect des dispositions de la présente directive, ainsi que, le cas échéant, au traitement fiscal des quotas. ◀ Le premier rapport est transmis à la Commission pour le 30 juin 2005. Il est établi sur la base d'un questionnaire ou d'un plan élaboré par la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 6 de la directive 91/692/CEE. Ce questionnaire ou ce plan est transmis aux États membres au moins six mois avant le délai de présentation du premier rapport.
2. S'appuyant sur les rapports visés au paragraphe 1, la Commission publie un rapport sur l'application de la présente directive dans les trois mois qui suivent la réception des rapports des États membres.

▼M4

3. La Commission organise un échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres sur les questions liées à l'allocation des quotas, à l'utilisation des URE et des RCE dans le système communautaire, au fonctionnement des registres, à la surveillance, à la déclaration, à la vérification, à l'accréditation, aux technologies de l'information, ainsi qu'au respect des dispositions de la présente directive.

▼M1*Article 21 bis***Contributions aux activités de renforcement des capacités**

Conformément à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et à toute décision d'application ultérieure, la Commission et les États membres contribuent aux activités de renforcement des capacités des pays en développement et des pays à économie en transition, afin de les aider à tirer pleinement parti de la MOC et du MDP en complément de leurs stratégies respectives de développement durable, et d'encourager les entités à s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets relevant de la MOC et du MDP.

▼M4*Article 22***Modification des annexes**

Les annexes de la présente directive, à l'exclusion des annexes I, II *bis* et II *ter*, peuvent être modifiées en se fondant sur les rapports prévus à l'article 21 et sur l'expérience acquise dans l'application de la présente directive. Les annexes IV et V peuvent être modifiées afin d'améliorer la surveillance, la déclaration ou la vérification des émissions.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive, y compris en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

▼B*Article 23***Comité**

1. La Commission est assistée par le comité institué par l'article 8 de la décision 93/389/CEE.

▼B

2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois.

▼M3

3. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 *bis*, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

▼M4

4. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 4 et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

*Article 24***Procédures pour l'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires**

1. À compter de 2008, les États membres peuvent appliquer le système d'échange de quotas d'émission, conformément à la présente directive, à des activités et à des gaz à effet de serre qui ne sont pas énumérés à l'annexe I, en tenant compte de tous les critères pertinents, en particulier des incidences sur le marché intérieur, des distorsions potentielles de concurrence, de l'intégrité environnementale du système communautaire et de la fiabilité du système de surveillance et de déclaration qui est envisagé, pour autant que l'inclusion de telles activités et gaz à effet de serre soit approuvée par la Commission:

- a) en conformité avec la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2, si l'inclusion vise des installations qui ne sont pas énumérées à l'annexe I; ou
- b) en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3, si l'inclusion vise des activités et des gaz à effet de serre qui ne sont pas énumérés à l'annexe I. Ces mesures visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant.

2. Lorsque l'inclusion d'activités et de gaz supplémentaires est approuvée, la Commission peut simultanément autoriser la délivrance de quotas supplémentaires et autoriser d'autres États membres à inclure ces activités et gaz supplémentaires.

3. À l'initiative de la Commission ou à la demande d'un État membre, il peut être adopté un règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions provenant d'activités, d'installations et de gaz à effet de serre qui ne figurent pas en tant que combinaison à l'annexe I, si cette surveillance et cette déclaration peuvent être effectuées avec suffisamment de précision.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

*Article 24 bis***Règles harmonisées concernant les projets de réduction des émissions**

1. Outre les inclusions prévues à l'article 24, des mesures d'exécution relatives à la délivrance de quotas ou de crédits pour des projets gérés par les États membres et destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre non couvertes par le système communautaire peuvent être adoptées.

▼M4

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

Ces mesures ne doivent pas entraîner un double comptage des réductions d'émissions ni faire obstacle à l'adoption d'autres mesures destinées à réduire les émissions non couvertes par le système communautaire. Les mesures ne sont adoptées que lorsque l'inclusion est impossible conformément à l'article 24, et, lors du prochain réexamen du système communautaire, une harmonisation de la couverture de ces émissions dans la Communauté sera envisagée.

2. Des mesures d'exécution fixant les modalités de délivrance de quotas concernant des projets communautaires visés au paragraphe 1 peuvent être adoptées.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

3. Un État membre peut refuser de délivrer des quotas ou des crédits pour certains types de projets qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre sur son propre territoire.

De tels projets sont exécutés sur la base de l'accord de l'État membre dans lequel ils sont réalisés.

▼B*Article 25***Liens avec d'autres systèmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre**

1. Des accords devraient être conclus avec les pays tiers visés à l'annexe B du protocole de Kyoto et ayant ratifié ce protocole, afin d'assurer la reconnaissance mutuelle des quotas entre le système communautaire et d'autres systèmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, conformément aux règles énoncées à l'article 300 du traité.

▼M4

1 *bis*. Des accords peuvent être conclus afin d'assurer la reconnaissance des quotas entre le système communautaire et des systèmes contraignants compatibles d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre assortis de plafonds d'émission absolus établis dans tout autre pays ou dans des entités sous-fédérales ou régionales.

1 *ter*. Des arrangements non contraignants peuvent être pris avec des pays tiers ou des entités sous-fédérales ou régionales afin d'assurer la coordination administrative et technique en ce qui concerne les quotas du système communautaire ou d'autres systèmes contraignants d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre assortis de plafonds d'émission absolus.

▼M3

2. Lorsqu'un accord visé au paragraphe 1 a été conclu, la Commission arrête toutes les dispositions nécessaires en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des quotas dans le cadre de cet accord. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

▼M2

*Article 25 bis***Mesures prises par les pays tiers pour réduire l'impact de l'aviation sur le changement climatique**

1. Lorsqu'un pays tiers adopte des mesures en vue de réduire l'impact sur le climat des vols partant de ce pays et atterrissant dans la Communauté, la Commission, après avoir consulté ce pays tiers et les États membres au sein du comité visé à l'article 23, paragraphe 1, examine les options disponibles de façon à assurer une interaction optimale entre le système communautaire et les mesures prises par ce pays tiers.

Si nécessaire, la Commission peut adopter des modifications de manière que les vols en provenance du pays tiers concerné soient exclus des activités aériennes visées à l'annexe I ou de manière à apporter aux activités aériennes visées à l'annexe I toute autre modification requise par un accord conclu conformément au quatrième alinéa. Ces mesures, qui ont pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 23, paragraphe 3.

La Commission peut proposer toutes les autres modifications de la présente directive au Parlement européen et au Conseil.

La Commission peut également, le cas échéant, présenter des recommandations au Conseil, conformément à l'article 300, paragraphe 1, du traité, concernant l'ouverture de négociations en vue de conclure un accord avec le pays tiers concerné.

2. La Communauté et ses États membres poursuivent leurs efforts en vue de parvenir à un accord sur des mesures globales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des avions. À la lumière d'un tel accord, la Commission évalue la nécessité d'apporter ou non des modifications à la présente directive dans la mesure où elle s'applique aux exploitants d'aéronefs.

▼B

*Article 26***Modification de la directive 96/61/CE**

À l'article 9, paragraphe 3, de la directive 96/61/CE, les alinéas suivants sont ajoutés:

«Lorsque les émissions d'un gaz à effet de serre provenant d'une installation sont spécifiées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (*) en relation avec une activité exercée dans cette installation, l'autorisation ne comporte pas de valeur limite d'émission pour les émissions directes de ce gaz, à moins que cela ne soit nécessaire pour éviter toute pollution locale significative.

Pour les activités énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE, les États membres ont la faculté de ne pas imposer d'exigence en matière d'efficacité énergétique en ce qui concerne les unités de combustion et les autres unités émettant du dioxyde de carbone sur le site.

En tant que de besoin, les autorités compétentes modifient l'autorisation en conséquence.

Les trois alinéas précédents ne s'appliquent pas aux installations qui sont exclues temporairement du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté conformément à l'article 27 de la directive 2003/87/CE.

(*) JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.»

▼M4

Article 27

Exclusion des petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes

1. Les États membres peuvent exclure du système communautaire, après avoir consulté l'exploitant, les installations qui ont déclaré à l'autorité compétente des émissions inférieures à 25 000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, et qui, lorsqu'elles ont des activités de combustion, ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 MW, à l'exclusion des émissions provenant de la biomasse, pour chacune des trois années précédant la notification visée au point a), et qui font l'objet de mesures qui permettront d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes, à condition que l'État membre concerné remplisse les conditions suivantes:

- a) il signale chacune de ces installations à la Commission, en précisant les mesures équivalentes en place dont cette installation fait l'objet et qui permettront d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes, avant que la liste des installations visée à l'article 11, paragraphe 1, soit soumise, ou au plus tard au moment où elle est soumise à la Commission;
- b) il confirme que des mesures de surveillance ont été mises en place pour vérifier si l'une de ces installations produit une quantité d'émissions égale ou supérieure à 25 000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, à l'exclusion des émissions provenant de la biomasse, au cours d'une année civile. Les États membres peuvent soumettre les installations dont les émissions moyennes annuelles vérifiées entre 2008 et 2010 sont inférieures à 5 000 tonnes par an à des mesures simplifiées de surveillance, de déclaration et de vérification, conformément à l'article 14;
- c) il confirme que si une installation devait émettre une quantité d'émissions égale ou supérieure à 25 000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, à l'exclusion des émissions provenant de la biomasse, au cours d'une année civile, ou si les mesures dont cette installation fait l'objet et qui doivent permettre d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes n'étaient plus en place, l'installation réintégrerait le système communautaire;
- d) il publie les informations visées aux points a), b) et c) en vue d'une consultation publique.

Les hôpitaux peuvent également être exclus s'ils adoptent des mesures équivalentes.

2. Si, à la suite d'une période de trois mois à compter de la date de la notification aux fins de la consultation publique, la Commission n'émet aucune objection dans un délai supplémentaire de six mois, l'exclusion est considérée comme approuvée.

À la suite de la restitution des quotas pour la période durant laquelle l'installation fait partie du système communautaire, l'installation est exclue du système et l'État membre ne lui délivre plus de quotas à titre gratuit conformément à l'article 10 *bis*.

3. Lorsqu'une installation réintègre le système communautaire en application du paragraphe 1, point c), tous les quotas délivrés conformément à l'article 10 *bis* sont alloués à partir de l'année de la réintégration. Les quotas délivrés à ces installations sont déduits de la quantité à mettre aux enchères, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, par l'État membre dans lequel l'installation est située.

Une telle installation demeure dans le système communautaire pour le reste de la période d'échange.

4. Les installations qui n'étaient pas incluses dans le système communautaire pendant la période 2008-2012 peuvent se voir appliquer des exigences simplifiées en matière de surveillance, de déclaration et

▼M4

de vérification, pour déterminer les émissions des trois années précédant la notification visée au paragraphe 1, point a).

*Article 28***Adaptations applicables après l'approbation par la Communauté d'un accord international sur le changement climatique**

1. Dans les trois mois suivant la signature, par la Communauté, d'un accord international sur le changement climatique menant, d'ici à 2020, à des réductions obligatoires des émissions de gaz à effet de serre de plus de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, comme l'illustre l'engagement de réduction de 30 % approuvé par le Conseil européen de mars 2007, la Commission présente un rapport évaluant notamment les éléments suivants:

- a) la nature des mesures décidées dans le cadre des négociations internationales et les engagements des autres pays développés en faveur de réductions d'émissions comparables aux objectifs de la Communauté, ainsi que les engagements pris par les pays en développement plus avancés sur le plan économique à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives;
- b) les répercussions de l'accord international sur le changement climatique et, en conséquence, les actions à entreprendre au niveau de la Communauté, afin de porter l'effort de réduction de l'Union à un objectif plus ambitieux de 30 %, de manière équilibrée, transparente et équitable, en tenant compte des travaux menés pendant la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto;
- c) la compétitivité des industries de la Communauté et les risques de fuite de carbone dans ce contexte;
- d) les incidences de l'accord international sur le changement climatique sur d'autres secteurs économiques de la Communauté;
- e) les incidences sur le secteur agricole de la Communauté, avec les risques de fuite de carbone;
- f) les modalités appropriées pour inclure les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie dans la Communauté;
- g) le boisement, le reboisement, la déforestation et la dégradation de la forêt évitées dans les pays tiers dans l'hypothèse de la mise en place d'un système internationalement reconnu dans ce contexte;
- h) la nécessité de politiques et de mesures communautaires supplémentaires pour respecter les engagements de la Communauté et des États membres en matière de réduction des gaz à effet de serre.

2. Sur la base du rapport visé au paragraphe 1, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil, le cas échéant, une proposition législative visant à modifier la présente directive, conformément au paragraphe 1, en vue de l'entrée en vigueur de la directive modificative à la suite de l'approbation de l'accord international sur le changement climatique par la Communauté et en vue des engagements en matière de réduction des émissions à mettre en œuvre au titre de cet accord.

La proposition est fondée sur les principes de transparence, d'efficacité économique, de rentabilité, d'équité et de solidarité dans la répartition des efforts entre les États membres.

3. La proposition permet, le cas échéant, aux exploitants d'utiliser, en sus des crédits prévus par la présente directive, les REC, les URE ou autres crédits approuvés provenant de pays tiers qui ont ratifié l'accord international sur le changement climatique.

4. La proposition comprend aussi, le cas échéant, toute autre mesure susceptible de contribuer à parvenir aux réductions contraignantes visées

▼M4

au paragraphe 1 de manière transparente, équilibrée et équitable et, en particulier, des mesures d'exécution pour permettre l'utilisation par des exploitants, dans le système communautaire, de types supplémentaires de crédits de projets autres que ceux visés à l'article 11 *bis*, paragraphes 2 à 5, ou l'utilisation par ces exploitants d'autres mécanismes créés dans le cadre de l'accord international sur le changement climatique, le cas échéant.

5. La proposition comprend les mesures transitoires et suspensives appropriées en attendant l'entrée en vigueur de l'accord international sur le changement climatique.

*Article 29***Rapport visant à assurer un meilleur fonctionnement du marché du carbone**

Si, sur la base des rapports réguliers relatifs au marché du carbone visés à l'article 10, paragraphe 5, la Commission dispose de preuves d'un mauvais fonctionnement du marché du carbone, elle présente un rapport au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport peut être assorti, le cas échéant, de propositions visant à rendre le marché du carbone plus transparent et contenir des mesures visant à améliorer son fonctionnement.

*Article 29 bis***Mesures en cas de fluctuations excessives des prix**

1. Si, au cours d'une période de plus de six mois consécutifs, le prix des quotas est plus de trois fois supérieur au prix moyen des quotas des deux années précédentes sur le marché européen du carbone, la Commission réunit immédiatement le comité institué en vertu de l'article 9 de la décision n° 280/2004/CE.

2. Si l'évolution des prix visée au paragraphe 1 ne correspond pas à un changement dans les fondamentaux du marché, l'une des mesures suivantes peut être adoptée, compte tenu du degré d'évolution des prix:

- a) une mesure permettant aux États membres d'avancer la mise aux enchères d'une partie des quotas à mettre aux enchères;
- b) une mesure permettant aux États membres de mettre aux enchères jusqu'à 25 % des quotas restant dans la réserve destinée aux nouveaux entrants.

Ces mesures sont arrêtées en conformité avec la procédure de gestion visée à l'article 23, paragraphe 4.

3. Toute mesure tient pleinement compte des rapports soumis par la Commission au Parlement européen et au Conseil en application de l'article 29, ainsi que de toute autre information pertinente fournie par les États membres.

4. Les modalités d'application de ces dispositions sont définies dans le règlement visé à l'article 10, paragraphe 4.

▼B*Article 30***Réexamen et évolutions**

1. En fonction des progrès réalisés dans la surveillance des émissions de gaz à effet de serre, la Commission peut, pour le 31 décembre 2004, présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition visant à modifier l'annexe I afin d'y inclure d'autres activités et les émissions d'autres gaz à effet de serre figurant à l'annexe II.

2. Sur la base de l'expérience acquise dans l'application de la présente directive et des progrès réalisés dans la surveillance des émis-

▼B

sions de gaz à effet de serre, et à la lumière des évolutions du contexte international, la Commission établit un rapport sur le fonctionnement de la présente directive, où elle examine:

- a) s'il convient de modifier l'annexe I, et de quelle manière le faire, afin d'y inclure d'autres secteurs pertinents, comme l'industrie chimique, la métallurgie de l'aluminium et les transports, d'autres activités et les émissions d'autres gaz à effet de serre figurant à l'annexe II, afin d'améliorer davantage l'efficacité économique du système;
- b) le lien entre le système communautaire d'échange de quotas d'émission et le système international d'échange de droits d'émission qui sera mis en œuvre en 2008;
- c) la possibilité d'harmoniser davantage la méthode d'allocation de quotas (celle-ci comprenant leur mise aux enchères pour la période après 2012) et les critères pour les plans nationaux d'allocation de quotas prévus à l'annexe III;

▼M1

- d) l'utilisation de crédits issus d'activités de projet, y compris la nécessité d'harmoniser l'utilisation autorisée d'URE et de REC dans le système communautaire;

▼B

- e) les relations entre l'échange de droits d'émission et d'autres politiques et mesures mises en œuvre au niveau des États membres et de la Communauté, y compris les instruments fiscaux qui poursuivent les mêmes objectifs;
- f) l'opportunité de mettre en place un registre communautaire unique;
- g) le niveau des amendes sur les émissions excédentaires, compte tenu, entre autres, de l'inflation;
- h) le fonctionnement du marché des quotas, y compris notamment toute perturbation éventuelle de celui-ci;
- i) les moyens d'adapter le système communautaire à une Union européenne élargie;
- j) la mise en commun;
- k) la possibilité pratique de développer des référentiels, valant pour l'ensemble du territoire de la Communauté, comme base de l'allocation des quotas, en tenant compte des meilleures techniques disponibles et d'une analyse coût-bénéfice;

▼M1

- l) l'impact des mécanismes de projet sur les pays hôtes, en particulier sur leurs objectifs de développement, en ce qui concerne l'approbation d'activités de projets de MOC et de MDP relatifs à la réalisation de centrales hydroélectriques avec une capacité de production excédant 500 MW et ayant des effets négatifs sur le plan environnemental ou sur le plan social; et l'utilisation ultérieure de REC ou d'URE issues de ces activités de projets relatifs à la réalisation de centrales hydroélectriques dans le système communautaire;
- m) le soutien des efforts de renforcement de la capacité des pays en développement et des pays à économie en transition;
- n) les modalités et procédures régissant l'adoption, par les États membres, des activités de projets nationales et la délivrance de quotas concernant les réductions ou les limitations des émissions résultant de ces activités à compter de 2008;
- o) les dispositions techniques relatives au caractère temporaire des crédits et à la limite de 1 % pour l'éligibilité à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et aux activités de projets de foresterie, prévues par la décision 17/CP.7, ainsi que les dispositions relatives au résultat de l'évaluation des risques

▼M1

potentiels liés à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou d'espèces étrangères potentiellement envahissantes dans le cadre d'activités de projets de boisement et de reboisement, afin d'autoriser les exploitants à utiliser les REC et les URE résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et d'activités de projets de foresterie au titre du système communautaire à partir de 2008, conformément aux décisions adoptées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.

▼B

La Commission présente ce rapport au Parlement européen et au Conseil pour le 30 juin 2006, accompagné de propositions le cas échéant.

▼M1

3. Avant chaque période visée à l'article 11, paragraphe 2, chaque État membre publie, dans son plan national d'allocation, l'utilisation d'URE et de REC qu'il prévoit ainsi que le pourcentage de l'allocation accordée à chaque installation à concurrence duquel les exploitants sont autorisés à utiliser les URE et les REC dans le système communautaire pour cette période. L'utilisation totale des URE et des REC est compatible avec les obligations de complémentarité pertinentes découlant du protocole de Kyoto et de la CCNUCC, ainsi que des décisions adoptées à ce titre.

Conformément à l'article 3 de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto (¹), les États membres rédigent, tous les deux ans, un rapport à l'intention de la Commission pour expliquer dans quelle mesure les actions nationales constituent réellement un élément significatif des efforts entrepris au niveau national et l'utilisation des mécanismes de projet complète réellement les actions nationales, et pour définir le rapport entre elles, conformément aux dispositions pertinentes du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées à ce titre. Conformément à l'article 5 de la décision précitée, la Commission établit un rapport à ce sujet. À la lumière de ce rapport, la Commission fait, le cas échéant, des propositions, législatives ou autres, visant à compléter les dispositions prises par les États membres afin d'assurer que l'utilisation des mécanismes de projet est complémentaire aux actions nationales menées au sein de la Communauté.

▼M2

4. Au plus tard le 1^{er} décembre 2014, sur la base de la surveillance et de l'expérience acquise dans l'application de la présente directive, la Commission réexamine l'application de la présente directive en relation avec les activités aériennes visées à l'annexe I et peut soumettre, le cas échéant, au Parlement européen et au Conseil des propositions conformément à l'article 251 du traité. La Commission tient compte notamment:

- a) des implications et de l'incidence de la présente directive sur le fonctionnement général du système communautaire;
- b) du fonctionnement du marché des quotas destinés à l'aviation, y compris notamment toute perturbation éventuelle de celui-ci;
- c) de l'efficacité environnementale du système communautaire et de la mesure dans laquelle la quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs en vertu de l'article 3 *ter* devrait être réduite en conformité avec les objectifs de l'Union européenne en matière de réduction des émissions;
- d) de l'incidence du système communautaire sur le secteur de l'aviation, y compris des questions de compétitivité, compte tenu notamment de l'incidence des politiques mises en œuvre hors de l'Union

(¹) JO L 49 du 19.2.2004, p. 1.

▼M2

européenne dans le domaine du changement climatique sous l'angle de l'aviation;

- e) du maintien de la réserve spéciale pour les exploitants d'aéronefs, compte tenu de la convergence probable des taux de croissance dans le secteur;
- f) de l'incidence du système communautaire sur la dépendance structurelle à l'égard du transport aérien des îles, des régions enclavées, des régions périphériques et des régions ultrapériphériques de la Communauté;
- g) de la question de savoir si un système de passerelle devrait être inclus pour faciliter l'échange de quotas entre les exploitants d'aéronefs et les exploitants d'installations tout en garantissant qu'aucune transaction ne résulterait en un transfert net de quotas des exploitants d'aéronefs aux exploitants d'installations;
- h) des incidences des seuils d'exclusion prévus à l'annexe I en termes de masse maximale certifiée au décollage et de nombre de vols par an effectués par un exploitant d'aéronef;
- i) de l'incidence qu'a le fait d'exclure du système communautaire certains vols effectués dans le cadre d'obligations de service public imposées conformément au règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires ⁽¹⁾;
- j) des évolutions, y compris des possibilités de développements futurs, dans l'efficacité de l'aviation et notamment des progrès vers l'accomplissement de l'objectif fixé par le Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE) de mettre au point et d'expérimenter des technologies permettant de réduire la consommation de carburant de 50 % d'ici à 2020, ainsi que d'examiner s'il y a lieu d'appliquer des mesures supplémentaires pour une plus grande efficacité; et
- k) des évolutions dans la compréhension scientifique des incidences du changement climatique sur les traînées de condensation et les cirrus provoqués par l'aviation, en vue de proposer des mesures de réduction efficaces.

La Commission présentera alors un rapport au Parlement européen et au Conseil.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES**▼B***Article 31***Mise en œuvre**

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2003. Ils en informent immédiatement la Commission. La Commission notifie ces dispositions législatives, réglementaires et administratives aux autres États membres.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par

⁽¹⁾ JO L 240 du 24.8.1992, p. 8.

▼B

la présente directive. La Commission en informe les autres États membres.

Article 32

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 33

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

▼M4

ANNEXE I

CATÉGORIES D'ACTIVITÉS AUXQUELLES S'APPLIQUE LA PRÉSENTE DIRECTIVE

1. Les installations ou parties d'installations utilisées pour la recherche, le développement et l'expérimentation de nouveaux produits et procédés, ainsi que les installations utilisant exclusivement de la biomasse, ne sont pas visées par la présente directive.
2. Les valeurs seuils citées ci-dessous se rapportent généralement à des capacités de production ou à des rendements. Si une même installation met en œuvre plusieurs activités relevant de la même catégorie, les capacités de ces activités s'additionnent.
3. Pour calculer la puissance calorifique totale de combustion d'une installation afin de décider de son inclusion dans le système communautaire, on procède par addition des puissances calorifiques de combustion de toutes les unités techniques qui la composent, dans lesquelles des carburants sont brûlés au sein de l'installation. Parmi ces unités peuvent notamment figurer tous les types de chaudières, brûleurs, turbines, appareils de chauffage, hauts-fourneaux, incinérateurs, calcinateurs, fours, étuves, sècheurs, moteurs, piles à combustible, unités de combustion en boucle chimique, torchères, ainsi que les unités de postcombustion thermique ou catalytique. Les unités dont la puissance calorifique de combustion est inférieure à 3 MW et les unités qui utilisent exclusivement de la biomasse ne sont pas prises en considération dans ce calcul. Les «unités qui utilisent exclusivement de la biomasse» comprennent les unités qui utilisent des combustibles fossiles dans les phases de démarrage ou d'extinction de l'unité.
4. Si une unité met en œuvre une activité dont le seuil n'est pas exprimé en puissance calorifique totale de combustion, c'est le seuil utilisé pour cette activité qui détermine l'inclusion dans le système communautaire.
5. Lorsqu'une installation dépasse le seuil de capacité défini pour une activité dans la présente annexe, toutes les unités de combustion de carburants, autres que les unités d'incinération de déchets dangereux ou municipaux, sont incluses dans le permis d'émission de gaz à effet de serre.
6. À compter du 1^{er} janvier 2012, tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité sont couverts.

Activités	Gaz à effet de serre
Combustion de combustibles dans des installations dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW (à l'exception des installations d'incinération de déchets dangereux ou municipaux)	Dioxyde de carbone
Raffinage de pétrole	Dioxyde de carbone
Production de coke	Dioxyde de carbone
Grillage ou frittage, y compris pelletisation, de minerai métallique (y compris de minerai sulfuré)	Dioxyde de carbone
Production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire), y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure	Dioxyde de carbone
Production ou transformation de métaux ferreux (y compris les ferro-alliages) lorsque des unités de combustion dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW sont exploitées. La transformation comprend, notamment, les laminoirs, les réchauffeurs, les fours de	Dioxyde de carbone

▼M4

Activités	Gaz à effet de serre
recuit, les forges, les fonderies, les unités de revêtement et les unités de décapage.	
Production d'aluminium primaire	Dioxyde de carbone et hydrocarbures perfluorés
Production d'aluminium secondaire, lorsque des unités de combustion dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW sont exploitées	Dioxyde de carbone
Production ou transformation de métaux non ferreux, y compris la production d'alliages, l'affinage, le moulage en fonderie, etc., lorsque des unités de combustion dont la puissance calorifique totale de combustion (y compris les combustibles utilisés comme agents réducteurs) est supérieure à 20 MW sont exploitées.	Dioxyde de carbone
Production de clinker (ciment) dans des fours rotatifs avec une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour, ou dans d'autres types de fours, avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour	Dioxyde de carbone
Production de chaux, y compris la calcination de dolomite et de magnésite, dans des fours rotatifs ou dans d'autres types de fours, avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour	Dioxyde de carbone
Fabrication du verre, y compris de fibres de verre, avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour	Dioxyde de carbone
Fabrication de produits céramiques par cuisson, notamment de tuiles, de briques, de pierres réfractaires, de carrelages, de grès ou de porcelaines, avec une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour	Dioxyde de carbone
Fabrication de matériau isolant en laine minérale à partir de roches, de verre ou de laitier, avec une capacité de fusion supérieure à 20 tonnes par jour.	Dioxyde de carbone
Séchage ou calcination du plâtre ou production de planches de plâtre et autres compositions à base de plâtre, lorsque des unités de combustion dont la puissance calorifique de combustion est supérieure à 20 MW sont exploitées.	Dioxyde de carbone
Production de pâte à papier à partir du bois ou d'autres matières fibreuses.	Dioxyde de carbone
Production de papier ou de carton, avec une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour.	Dioxyde de carbone
Production de noir de carbone, y compris la carbonisation de substances organiques telles que les huiles, les goudrons, les résidus de craquage et de distillation, lorsque des unités de combustion dont la	Dioxyde de carbone

▼M4

Activités	Gaz à effet de serre
puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW sont exploitées	
Production d'acide nitrique	Dioxyde de carbone et protoxyde d'azote
Production d'acide adipique	Dioxyde de carbone et protoxyde d'azote
Production de glyoxal et d'acide glyoxylique	Dioxyde de carbone et protoxyde d'azote
Production d'ammoniac	Dioxyde de carbone
Production de produits chimiques organiques en vrac par craquage, reformage, oxydation partielle ou totale, ou par d'autres procédés similaires, avec une capacité de production supérieure à 100 tonnes par jour	Dioxyde de carbone
Production d'hydrogène (H ₂) et de gaz de synthèse par reformage ou oxydation partielle avec une capacité de production supérieure à 25 tonnes par jour	Dioxyde de carbone
Production de soude (Na ₂ CO ₃) et de bicarbonate de sodium (NaHCO ₃)	Dioxyde de carbone
Captage des gaz à effet de serre produits par les installations couvertes par la présente directive en vue de leur transport et de leur stockage géologique dans un site de stockage agréé au titre de la directive 2009/31/CE	Dioxyde de carbone
Transport par pipelines des gaz à effet de serre en vue de leur stockage dans un site de stockage agréé au titre de la directive 2009/31/CE	Dioxyde de carbone
Stockage géologique des gaz à effet de serre dans un site de stockage agréé au titre de la directive 2009/31/CE	Dioxyde de carbone
Aviation	Dioxyde de carbone
Vols au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité.	
Sont exclus de cette définition:	
a) les vols effectués exclusivement aux fins de transporter, en mission officielle, un monarque régnant et sa proche famille, des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres, d'un pays autre que les États membres, lorsque cela est corroboré par une indication appropriée du statut dans le plan de vol;	
b) les vols militaires effectués par les avions militaires et les vols effectués par les services des douanes et de la police;	
c) les vols de recherche et de sauvetage, les vols de lutte contre le feu; les vols humanitaires et les vols médicaux d'urgence autorisés par l'autorité compétente;	

▼M4

Activités	Gaz à effet de serre
<p>d) les vols effectués exclusivement selon les règles de vol à vue telles que définies à l'annexe 2 de la convention de Chicago;</p> <p>e) les vols se terminant à l'aérodrome d'où l'aéronef avait décollé et au cours desquels aucun atterrissage intermédiaire n'a été effectué;</p> <p>f) les vols d'entraînement effectués exclusivement aux fins d'obtention d'une licence, ou d'une qualification dans le cas du personnel navigant technique, lorsque cela est corroboré par une remarque adéquate sur le plan de vol, à condition que les vols ne servent pas au transport de passagers et/ou de marchandises, ni pour la mise en place ou le convoyage des aéronefs;</p> <p>g) les vols effectués exclusivement aux fins de travaux de recherche scientifique ou de contrôles, d'essais ou de certification d'aéronefs ou d'équipements qu'ils soient embarqués ou au sol;</p> <p>h) les vols effectués par des aéronefs dont la masse maximale certifiée au décollage est inférieure à 5 700 kg;</p> <p>i) les vols effectués dans le cadre d'obligations de service public imposées conformément au règlement (CEE) n° 2408/92 aux liaisons au sein des régions ultrapériphériques spécifiées à l'article 299, paragraphe 2, du traité ou aux liaisons dont la capacité offerte ne dépasse pas 30 000 sièges par an; et</p> <p>j) les vols qui, à l'exception de ce point, relèveraient de cette activité, réalisés par un transporteur aérien commercial effectuant:</p> <ul style="list-style-type: none"> — soit moins de 243 vols par période pendant trois périodes consécutives de quatre mois, — soit des vols produisant des émissions totales inférieures à 10 000 tonnes par an. <p>Les vols effectués exclusivement aux fins de transporter, en mission officielle, un monarque régnant et sa proche famille, des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres d'un État membre ne peuvent pas être exclus en vertu du présent point.</p>	

▼B

ANNEXE II

GAZ À EFFET DE SERRE VISÉS AUX ARTICLES 3 ET 30

Dioxyde de carbone (CO₂)

Méthane (CH₄)

Protoxyde d'azote (N₂O)

Hydrocarbures fluorés (HFC)

Hydrocarbures perfluorés (PFC)

Hexafluorure de soufre (SF₆)

▼ M4

ANNEXE II bis

Augmentations du pourcentage de quotas à mettre aux enchères par les états membres conformément à l'article 10, paragraphe 2, point a), aux fins de la solidarité et de la croissance, afin de réduire les émissions et de s'adapter aux conséquences du changement climatique

	Part de l'État membre
Belgique	10 %
Bulgarie	53 %
République tchèque	31 %
Estonie	42 %
Grèce	17 %
Espagne	13 %
Italie	2 %
Chypre	20 %
Lettonie	56 %
Lituanie	46 %
Luxembourg	10 %
Hongrie	28 %
Malte	23 %
Pologne	39 %
Portugal	16 %
Roumanie	53 %
Slovénie	20 %
Slovaquie	41 %
Suède	10 %

▼M4

ANNEXE II ter

RÉPARTITION DES QUOTAS À METTRE AUX ENCHÈRES PAR LES ÉTATS MEMBRES CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 10, PARAGRAPHE 2, POINT C), ET REFLÉTANT LES EFFORTS ANTICIPÉS ACCOMPLIS PAR CERTAINS ÉTATS MEMBRES POUR ATTEINDRE 20 % DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

État membre	Répartition en pourcentage des 20 % par rapport à la base Kyoto
Bulgarie	15 %
République tchèque	4 %
Estonie	6 %
Hongrie	5 %
Lettonie	4 %
Lituanie	7 %
Pologne	27 %
Roumanie	29 %
Slovaquie	3 %

▼B*ANNEXE IV***PRINCIPES EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE ET DE DÉCLARATION DES ÉMISSIONS VISÉES À L'ARTICLE 14, PARAGRAPHE 1****▼M2****PARTIE A — Surveillance et déclaration des émissions des installations fixes****▼B****Surveillance des émissions de dioxyde de carbone**

Les émissions sont surveillées sur la base de calculs ou de mesures.

Calcul des émissions

Le calcul des émissions est effectué à l'aide de la formule:

$$\text{Données d'activité} \times \text{Facteur d'émission} \times \text{Facteur d'oxydation}$$

Les données d'activité (combustible utilisé, rythme de production, etc.) sont surveillées sur la base des données relatives à l'approvisionnement de l'installation ou de mesures.

Des facteurs d'émission reconnus sont utilisés. Des facteurs d'émission spécifiques par activité sont acceptables pour tous les combustibles. Des facteurs par défaut sont acceptables pour tous les combustibles sauf pour les combustibles non commerciaux (déchets combustibles tels que pneumatiques et gaz issus de procédés industriels). Pour le charbon, des facteurs d'émission spécifiques par couche, et pour le gaz naturel des facteurs par défaut propres à l'UE ou aux différents pays producteurs doivent encore être élaborés. Les valeurs par défaut du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) sont acceptables pour les produits du raffinage. Le facteur d'émission pour la biomasse est égal à zéro.

Si le facteur d'émission ne tient pas compte du fait qu'une partie du carbone n'est pas oxydée, un facteur d'oxydation supplémentaire est utilisé. Un facteur d'oxydation n'a pas à être appliqué si des facteurs d'émission spécifiques par activité ont été calculés et s'ils tiennent déjà compte de l'oxydation.

Les facteurs d'oxydation par défaut élaborés en application de la directive 96/61/CE sont utilisés, sauf si l'exploitant peut démontrer que des facteurs spécifiques par activité sont plus précis.

Des calculs distincts sont effectués pour chaque activité, chaque installation et pour chaque combustible.

Mesures

Les émissions sont mesurées selon des méthodes normalisées ou reconnues et sont corroborées par un calcul des émissions.

Surveillance des émissions d'autres gaz à effet de serre**▼M3**

Des méthodes normalisées ou reconnues sont utilisées et sont mises au point par la Commission en collaboration avec tous les intéressés. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

▼B**Déclaration des émissions**

Chaque exploitant inclut les informations suivantes dans la déclaration relative à une installation:

A) Données d'identification de l'installation:

- dénomination de l'installation,
- adresse, y compris le code postal et le pays,
- type et nombre d'activités de l'annexe I exercées dans l'installation,

▼B

- adresse, numéro de téléphone et de télécopieur, adresse électronique d'une personne de contact,
 - nom du propriétaire de l'installation et de la société mère éventuelle.
- B) Pour chaque activité de l'annexe I exercée sur le site, pour laquelle les émissions sont calculées:
- données relatives à l'activité,
 - facteurs d'émission,
 - facteurs d'oxydation,
 - émissions totales,
 - degré d'incertitude.
- C) Pour chaque activité de l'annexe I exercée sur le site, pour laquelle les émissions sont mesurées:
- émissions totales,
 - informations sur la fiabilité des méthodes de mesure,
 - degré d'incertitude.
- D) Pour les émissions résultant d'une combustion, la déclaration mentionne également le facteur d'oxydation, sauf si l'oxydation a déjà été prise en considération dans l'élaboration d'un facteur d'émission spécifique par activité.

Les États membres prennent des mesures pour coordonner les exigences en matière de déclaration avec toute autre exigence existante du même type, afin de réduire la charge qui pèse sur les entreprises à cet égard.

▼M2**PARTIE B — Surveillance et déclaration des émissions des activités aériennes****Surveillance des émissions de dioxyde de carbone**

Les émissions sont surveillées au moyen de calculs. Elles sont calculées à l'aide de la formule suivante:

Consommation de carburant × facteur d'émission

La consommation de carburant comprend le carburant consommé par le groupe auxiliaire de puissance. Pour chaque vol, on utilise dans la mesure du possible la consommation réelle de carburant, calculée à l'aide de la formule suivante:

Quantité de carburant contenue dans les réservoirs de l'avion après l'embarquement du carburant nécessaire au vol – quantité de carburant contenue dans les réservoirs de l'avion après l'embarquement du carburant nécessaire au vol suivant + carburant embarqué pour ce vol suivant.

En l'absence de données relatives à la consommation réelle de carburant, il convient d'utiliser une méthode par niveaux normalisée pour évaluer la consommation de carburant sur la base des meilleures informations disponibles.

Il y a lieu d'utiliser les facteurs d'émission par défaut issus des directives du GIEC de 2006 pour l'établissement des inventaires nationaux ou de leurs mises à jour ultérieures, à moins que les facteurs d'émission spécifiques (par activité) identifiés par des laboratoires indépendants accrédités employant des méthodes d'analyse reconnues ne soient plus précis. Le facteur d'émission pour la biomasse est égal à zéro.

Des calculs distincts sont effectués pour chaque vol et pour chaque carburant.

Déclaration des émissions

Chaque exploitant d'aéronef fait figurer les informations ci-après dans la déclaration qu'il communique conformément à l'article 14, paragraphe 3:

A. Données d'identification de l'exploitant d'aéronef, et notamment:

- nom de l'exploitant d'aéronef,
- État membre responsable,

▼M2

- adresse, avec indication du code postal et du pays et, le cas échéant, adresse de contact dans l'État membre responsable,
 - numéros d'identification des avions et types d'avions utilisés, pendant la période couverte par la déclaration, pour effectuer les activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef,
 - numéro et autorité de délivrance de la licence de transporteur aérien et de la licence d'exploitation sous lesquelles ont été menées les activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef,
 - adresse, numéro de téléphone et de télécopieur, adresse électronique d'une personne de contact, et
 - nom du propriétaire de l'avion.
- B. Pour chaque type de carburant pour lequel les émissions sont calculées:
- consommation de carburant,
 - facteur d'émission,
 - émissions cumulées globales résultant de tous les vols effectués pendant la période couverte par la déclaration relevant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef,
 - émissions cumulées résultant de:
 - tous les vols réalisés pendant la période couverte par la déclaration relevant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquels il est considéré comme l'exploitant des aéronefs, et qui sont partis d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre et arrivés dans un aéroport situé sur le territoire du même État membre,
 - tous les autres vols effectués pendant la période couverte par la déclaration relevant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef,
 - émissions agrégées résultant de tous les vols effectués pendant la période couverte par la déclaration relevant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquels il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef:
 - au départ de chaque État membre, et
 - à l'arrivée dans chaque État membre en provenance d'un pays tiers,
 - degré d'incertitude.

Surveillance des données de tonne-kilomètre aux fins des articles 3 *sexies* et 3 *septies*

Aux fins des demandes d'allocation de quotas conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, ou à l'article 3 *septies*, paragraphe 2, le volume des activités aériennes est calculé en tonnes-kilomètres à l'aide de la formule suivante:

Tonnes-kilomètres = distance × charge utile

dans laquelle:

«distance» est la distance orthodromique entre l'aéroport de départ et l'aéroport d'arrivée augmentée d'un facteur fixe supplémentaire de 95 km, et

«charge utile» est la masse totale du fret, du courrier et des passagers transportés.

Aux fins du calcul de la charge utile:

- le nombre de passagers est le nombre de personnes à bord, à l'exclusion des membres de l'équipage,
- les exploitants d'aéronefs peuvent appliquer soit la masse réelle, soit la masse forfaitaire pour les passagers et les bagages enregistrés figurant dans la documentation de masse et centrage pour les vols concernés, soit une valeur par défaut de 100 kg pour chaque passager et ses bagages enregistrés.

▼M2**Déclaration des données de tonne-kilomètre aux fins des articles 3 *sexies* et 3 *septies***

Chaque exploitant d'aéronef fait figurer les informations suivantes dans la déclaration qu'il communique conformément à l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, ou à l'article 3 *septies*, paragraphe 2:

A. Données d'identification de l'exploitant d'aéronef, et notamment:

- nom de l'exploitant d'aéronef,
- État membre responsable,
- adresse, avec indication du code postal et du pays et, le cas échéant, adresse de contact dans l'État membre responsable,
- numéros d'identification des avions et types d'avions utilisés, pendant l'année couverte par la demande, pour effectuer les activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef,
- numéro et autorité de délivrance de la licence de transporteur aérien et de la licence d'exploitation sous lesquelles ont été menées les activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef,
- adresse, numéro de téléphone et de télécopieur, adresse électronique d'une personne de contact, et
- nom du propriétaire de l'avion.

B. Données de tonne-kilomètre:

- nombre de vols par paire d'aérodromes,
- nombre de passagers-kilomètres par paire d'aérodromes,
- nombre de tonnes-kilomètres par paire d'aérodromes,
- méthode choisie pour le calcul de la masse des passagers et des bagages enregistrés,
- nombre total de tonnes-kilomètres pour tous les vols effectués pendant l'année couverte par la déclaration relevant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef.

▼B*ANNEXE V***CRITÈRES DE VÉRIFICATION VISÉS À L'ARTICLE 15****▼M2****PARTIE A — Vérification des émissions des installations fixes****▼B****Principes généraux**

1. Les émissions de chaque activité indiquée à l'annexe I font l'objet de vérifications.
2. La procédure de vérification prend en considération la déclaration établie en application de l'article 14, paragraphe 3, et la surveillance des émissions effectuée au cours de l'année précédente. Elle porte sur la fiabilité, la crédibilité et la précision des systèmes de surveillance et des données déclarées et des informations relatives aux émissions, et notamment:
 - a) les données déclarées concernant l'activité, ainsi que les mesures et calculs connexes;
 - b) le choix et l'utilisation des facteurs d'émission;
 - c) les calculs effectués pour déterminer les émissions globales;
 - d) si des mesures sont utilisées, la pertinence du choix et l'emploi des méthodes de mesure.
3. Les émissions déclarées ne peuvent être validées que si des données et des informations fiables et crédibles permettent de déterminer les émissions avec un degré élevé de certitude. Pour établir ce degré élevé de certitude, l'exploitant doit démontrer que:
 - a) les données déclarées sont exemptes d'incohérences;
 - b) la collecte des données a été effectuée conformément aux normes scientifiques applicables;
 - c) les registres correspondants de l'installation sont complets et cohérents.
4. Le vérificateur a accès à tous les sites et à toutes les informations en rapport avec l'objet des vérifications.
5. Le vérificateur tient compte du fait que l'installation est enregistrée ou non dans l'EMAS (système communautaire de management environnemental et d'audit).

Méthodologie**Analyse stratégique**

6. La vérification est fondée sur une analyse stratégique de toutes les activités exercées dans l'installation. Cela implique que le vérificateur ait une vue d'ensemble de toutes les activités et de leur importance par rapport aux émissions.

Analyse des procédés

7. La vérification des informations soumises est effectuée, en tant que de besoin, sur le site de l'installation. Le vérificateur recourt à des contrôles par sondage pour déterminer la fiabilité des données et des informations fournies.

Analyse des risques

8. Le vérificateur soumet toutes les sources d'émission présentes dans l'installation à une évaluation de la fiabilité des données fournies pour chaque source contribuant aux émissions globales de l'installation.
9. Sur la base de cette analyse, le vérificateur met explicitement en évidence les sources dont la détermination des émissions présente un risque d'erreur élevé, et d'autres aspects de la procédure de surveillance et de déclaration qui sont des sources d'erreurs potentielles dans la détermination des émissions globales. Il s'agit notamment du choix des facteurs d'émission et des calculs à effectuer pour déterminer les niveaux des émissions des différentes

▼B

sources d'émission. Une attention particulière est accordée à ces sources dont la détermination des émissions présente un risque d'erreur élevé, et aux aspects susmentionnés de la procédure de surveillance.

10. Le vérificateur prend en considération toutes les méthodes de gestion des risques appliquées par l'exploitant en vue de réduire au maximum le degré d'incertitude.

Rapport

11. Le vérificateur prépare un rapport sur la procédure de validation, indiquant si la déclaration faite en application de l'article 14, paragraphe 3, est satisfaisante. Ce rapport traite tous les aspects pertinents pour le travail effectué. Le vérificateur peut attester que la déclaration établie en application de l'article 14, paragraphe 3, est satisfaisante si, selon lui, les émissions totales déclarées ne sont pas matériellement inexacts.

Compétences minimales exigées du vérificateur

12. Le vérificateur est indépendant de l'exploitant, exerce ses activités avec un professionnalisme sérieux et objectif, et a une bonne connaissance:
- des dispositions de la présente directive, ainsi que des normes pertinentes et des lignes directrices adoptées par la Commission en application de l'article 14, paragraphe 1;
 - des exigences législatives, réglementaires et administratives applicables aux activités soumises à la vérification;
 - de l'élaboration de toutes les informations relatives à chaque source d'émission présente dans l'installation, notamment aux stades de la collecte, de la mesure, du calcul et de la déclaration des données.

▼M2**PARTIE B — Vérification des émissions des activités aériennes**

13. Les principes généraux et les méthodes définis dans la présente annexe s'appliquent à la vérification des déclarations d'émissions des vols relevant d'une activité aérienne visée à l'annexe I.

À cette fin:

- au paragraphe 3, la référence à l'exploitant doit être lue comme une référence à un exploitant d'aéronef, et au point c) de ce paragraphe, la référence à l'installation doit être lue comme une référence à l'aéronef utilisé pour effectuer les activités aériennes couvertes par la déclaration;
- au paragraphe 5, la référence à l'installation doit être lue comme une référence à l'exploitant d'aéronef;
- au paragraphe 6, la référence aux activités menées dans l'installation doit être lue comme une référence aux activités aériennes couvertes par la déclaration qui sont menées par l'exploitant d'aéronef;
- au paragraphe 7, la référence au site de l'installation doit être lue comme une référence aux sites utilisés par l'exploitant de l'aéronef pour mener les activités aériennes couvertes par la déclaration;
- aux paragraphes 8 et 9, les références aux sources d'émissions dans l'installation doivent être lues comme une référence à l'aéronef dont l'exploitant d'aéronef a la responsabilité; et
- aux paragraphes 10 et 12, les références à l'exploitant doivent être lues comme des références à un exploitant d'aéronef.

Dispositions complémentaires relatives à la vérification des déclarations d'émissions du secteur de l'aviation

14. Le vérificateur s'assure notamment que:
- tous les vols relevant d'une activité aérienne visée à l'annexe I ont été pris en compte. Pour mener à bien sa tâche, le vérificateur dispose des données sur les horaires et d'autres données de trafic de l'exploitant d'aéronef, et notamment des données demandées par l'exploitant d'aéronef à Eurocontrol;

▼M2

- b) les données relatives à la consommation de carburant agrégée et les données sur les carburants achetés ou livrés d'une autre manière à l'aéronef effectuant l'activité aérienne sont cohérentes.

Dispositions complémentaires relatives à la vérification des données de tonne-kilomètre soumises aux fins des articles 3 *sexies* et 3 *septies*

15. Les principes généraux et les méthodes applicables lors de la vérification des déclarations d'émissions conformément à l'article 14, paragraphe 3, énoncés dans la présente annexe doivent, le cas échéant, être également appliqués lors de la vérification des données de tonne-kilomètre.
16. Le vérificateur doit notamment s'assurer que seuls ont été pris en compte dans la demande introduite par l'exploitant en vertu de l'article 3 *sexies*, paragraphe 1, et de l'article 3 *septies*, paragraphe 2, les vols réellement effectués et relevant d'une activité aérienne visée à l'annexe I dont l'exploitant d'aéronef a la responsabilité. Pour mener à bien sa tâche, le vérificateur dispose des données de trafic de l'exploitant d'aéronef, et notamment des données demandées par cet exploitant à Eurocontrol. Le vérificateur doit en outre s'assurer que la charge utile déclarée par l'exploitant d'aéronef correspond à celle figurant dans le registre tenu par cet exploitant à des fins de sécurité.

DIRECTIVE 2004/101/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du 27 octobre 2004

modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social européen ⁽¹⁾,

après consultation du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

(1) La directive 2003/87/CE ⁽³⁾ met en place un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté («le système communautaire») afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes en termes de coûts, en considération du fait qu'à long terme, les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites d'environ 70 % par rapport aux chiffres de 1990. Ladite directive vise à aider la Communauté et ses États membres à respecter leurs engagements de réduction des émissions anthropiques de gaz à effet de serre au titre du protocole de Kyoto approuvé par la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent ⁽⁴⁾.

(2) La directive 2003/87/CE dispose que la reconnaissance des crédits résultant de mécanismes de projet pour assurer le respect des obligations à partir de 2005 accroîtra le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial et qu'à cet effet des dispositions prévoiront de lier les mécanismes de projet de Kyoto, y compris la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP), au système communautaire.

(3) L'établissement d'un lien entre les mécanismes de projet du protocole de Kyoto et le système communautaire permettra, tout en préservant l'intégrité environnementale de ce dernier, d'utiliser les crédits d'émission générés par les activités de projet éligibles au titre des articles 6 et 12 du protocole de Kyoto afin de respecter les obligations incombant aux États membres au titre de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE. En conséquence, cela élargira l'éventail des options peu onéreuses de mise en conformité au sein du système communautaire, et entraînera une diminution de l'ensemble des coûts de mise en conformité avec le protocole de Kyoto, tout en améliorant la liquidité du marché européen des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Cela stimulera la demande de crédits MOC et incitera les entreprises communautaires à investir dans la mise au point et le transfert de technologies de pointe et de savoir-faire écologiquement rationnels. La demande de crédits MDP sera également stimulée, ce qui aidera les pays en développement dans lesquels des projets MDP sont mis en œuvre à atteindre leurs objectifs de développement durable.

(4) En plus d'être utilisés par la Communauté et ses États membres, ainsi que par des entreprises et des particuliers en dehors du système communautaire, les mécanismes de projet du protocole de Kyoto devraient être liés au système communautaire de manière à assurer la cohérence avec la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le protocole de Kyoto et les décisions ultérieures adoptées à ce titre, ainsi qu'avec les objectifs et l'architecture du système communautaire et les dispositions énoncées par la directive 2003/87/CE.

(5) Les États membres peuvent autoriser les exploitants à utiliser, dans le cadre du système communautaire, des réductions d'émissions certifiées (REC) à partir de 2005 et des unités de réductions des émissions (URE) à partir de 2008. L'utilisation des REC et des URE par les exploitants à partir

⁽¹⁾ JO C 80 du 30.3.2004, p. 61.

⁽²⁾ Avis du Parlement européen du 20 avril 2004 (non encore paru au Journal officiel) et décision du Conseil du 13 septembre 2004 (non encore parue au Journal officiel).

⁽³⁾ JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

⁽⁴⁾ JO L 130 du 15.5.2002, p. 1.

de 2008 peut être autorisée à concurrence d'un pourcentage du quota de chaque installation, fixé par chaque État membre dans son plan national d'allocation. Cette utilisation s'effectue par la délivrance et la restitution immédiate d'un quota en échange d'une REC ou URE. Tout quota délivré en échange d'une REC ou URE correspond à cette REC ou URE.

- (6) Les modalités et procédures pertinentes du système de registres en vue de l'utilisation des REC pendant la période 2005-2007 et les périodes suivantes, et de l'utilisation des URE pendant la période 2008-2012 et les périodes suivantes, seront régies par le règlement de la Commission établissant un système standardisé et sécurisé de registres, à adopter en vertu de l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE et de l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto ⁽¹⁾.
- (7) Chaque État membre fixera la limite applicable à l'utilisation des REC et URE résultant d'activités de projet, eu égard aux dispositions pertinentes du protocole de Kyoto et des accords de Marrakech, afin que, comme le prévoient ces dispositions, l'utilisation des mécanismes vienne en complément des actions nationales. Ces dernières constitueront donc un élément important de l'effort consenti.
- (8) Conformément à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et aux décisions ultérieures adoptées à ce titre, les États membres s'abstiennent d'utiliser les REC et les URE générées par des installations nucléaires pour remplir leurs engagements au titre de l'article 3, paragraphe 1, du protocole de Kyoto et de la décision 2002/358/CE.
- (9) Les décisions 15/CP.7 et 19/CP.7 adoptées conformément à la CCNUCC et au protocole de Kyoto soulignent que l'intégrité de l'environnement doit être assurée, entre autres, par des modalités, règles et lignes directrices rationnelles concernant les mécanismes, par des principes et règles rationnels et stricts régissant les activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, et que les questions de non-permanence, d'additionnalité, de pertes par infiltration, d'incertitudes et d'impact socio-économique et environnemental, notamment les effets sur la biodiversité et les écosystèmes naturels, liés aux activités de projets de boisement et de reboisement doivent être prises en compte. Conformément aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto, la Commission devrait examiner, lors de la révision de la directive 2003/87/CE en 2006, les dispositions techniques relatives au caractère temporaire des crédits et à la limite de 1 % pour l'éligibilité aux activités de
- projets liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, comme le prévoit la décision 17/CP.7, ainsi que les dispositions relatives au résultat de l'évaluation des risques potentiels liés à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou d'espèces étrangères potentiellement envahissantes dans le cadre d'activités de projets de boisement et de reboisement, afin d'autoriser les exploitants à utiliser les REC et les URE résultant d'activités de projets liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie au titre du système communautaire à partir de 2008.
- (10) Afin d'éviter le double comptage, il ne devrait pas être délivré d'URE ni de REC résultant d'activités de projets entreprises dans la Communauté qui entraînent également une réduction ou une limitation des émissions d'installations qui relèvent de la directive 2003/87/CE, à moins qu'un nombre égal de quotas soit annulé sur le registre de l'État membre à l'origine des URE ou des REC.
- (11) Conformément aux traités d'adhésion applicables, l'acquis communautaire devrait être pris en considération pour la définition des niveaux de référence pour les activités de projet entreprises dans des pays adhérant à l'Union.
- (12) Tout État membre qui autorise des entités privées ou publiques à participer à des activités de projet reste responsable de l'accomplissement des obligations qui lui incombent en vertu de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, et devrait donc s'assurer que cette participation est compatible avec les orientations, modalités et procédures pertinentes adoptées conformément à la CCNUCC et au protocole de Kyoto.
- (13) Conformément à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et aux décisions ultérieures adoptées à ce titre, la Commission et les États membres devraient contribuer aux activités de renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays à économie de transition, afin de les aider à tirer pleinement parti de la MOC et du MDP en complément de leurs stratégies respectives de développement durable. La Commission devrait examiner les efforts déployés à cet égard et en faire rapport.
- (14) Des critères et lignes directrices pertinents pour établir si les projets de production hydroélectrique ont des effets négatifs sur le plan environnemental ou sur le plan social ont été définis par la Commission mondiale des barrages, dans son rapport final de 2000 «Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décision», par l'OCDE et par la Banque mondiale.

(1) JO L 49 du 19.2.2004, p. 1.

(15) Dans la mesure où la participation aux activités de projets MOC et MDP est volontaire, il convient de renforcer la responsabilité sociale et environnementale des entreprises conformément au paragraphe 17 du plan de mise en œuvre du sommet mondial sur le développement durable. À cet égard, il convient d'encourager les entreprises à améliorer les performances sociales et environnementales des activités MOC et MDP auxquelles elles participent.

(16) Les informations relatives aux activités de projets auxquelles un État membre participe ou autorise à participer des entités privées ou publiques devraient être mises à la disposition du public conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (1).

(17) Dans ses rapports sur l'échange de quotas d'émission et l'utilisation des crédits résultant d'activités de projets, la Commission peut faire mention des répercussions sur le marché de l'électricité.

(18) Après l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, la Commission devrait examiner s'il est possible de conclure des accords avec ceux des pays énumérés à l'annexe B du protocole de Kyoto qui doivent encore le ratifier, en vue d'assurer la reconnaissance des quotas entre le système communautaire et les systèmes obligatoires d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre limitant les émissions absolues mis en place dans ces pays.

(19) Étant donné que l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'établissement d'un lien entre les mécanismes de projet de Kyoto et le système communautaire, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant individuellement, et peut donc, en raison des dimensions et des effets de la présente directive, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

(20) La directive 2003/87/CE devrait donc être modifiée en conséquence,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

(1) JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

Article premier

Modifications de la directive 2003/87/CE

La directive 2003/87/CE est modifiée comme suit:

1) à l'article 3, les points suivants sont ajoutés:

«k) "activité de projet", une activité de projet approuvée par une ou plusieurs parties visées à l'annexe I, conformément à l'article 6 ou 12 du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;

l) "activité de projet", une activité de projet approuvée par une ou plusieurs parties visées à l'annexe I, conformément à l'article 6 ou 12 du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;

m) "unité de réduction des émissions" ou "URE", une unité délivrée en application de l'article 6 du protocole de Kyoto et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;

n) "réduction d'émissions certifiées" ou "REC", une unité délivrée en application de l'article 12 du protocole de Kyoto et des décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.»

2) les articles suivants sont insérés après l'article 11:

«Article 11 bis

Utilisation des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le système communautaire

1. Sous réserve du paragraphe 3, les États membres peuvent, durant chaque période visée à l'article 11, paragraphe 2, permettre à des exploitants d'utiliser des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le système communautaire, jusqu'à concurrence d'un pourcentage de l'allocation des quotas attribuée à chaque installation, devant être spécifié par chaque État membre dans son plan national d'allocation pour cette période. Cela doit s'effectuer par l'intermédiaire de l'État membre qui délivre et restitue immédiatement un quota en échange d'une REC ou d'une URE détenue par cet exploitant dans le registre national de son État membre.

2. Sous réserve du paragraphe 3, les États membres peuvent permettre à des exploitants d'utiliser des REC résultant d'activités de projets dans le système communautaire durant la période visée à l'article 11, paragraphe 1. Cela doit s'effectuer par l'intermédiaire de l'État membre qui délivre et restitue immédiatement un quota en échange d'une REC. Les États membres annulent les REC utilisées par les exploitants durant la période visée à l'article 11, paragraphe 1.

3. Toutes les REC et les URE qui sont délivrées et qui peuvent être utilisées conformément à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et aux décisions ultérieures adoptées à ce titre peuvent être utilisées dans le système communautaire:

a) sauf que, en reconnaissance du fait que, conformément à la CCNUCC et au protocole de Kyoto et aux décisions ultérieures à ce titre, les États membres s'abstiennent d'utiliser les REC et les URE générées par des installations nucléaires pour remplir leurs engagements au titre de l'article 3, paragraphe 1, du protocole de Kyoto et au titre de la décision 2002/358/CE, les exploitants doivent s'abstenir d'utiliser les REC et les URE générées par ces installations dans le système communautaire durant la période visée à l'article 11, paragraphe 1, et la première période de cinq années visée à l'article 11, paragraphe 2,

et

b) à l'exception de celles qui résultent des activités d'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

Article 11 ter

Activités de projets

1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour que les niveaux de référence, tels que définis par les décisions ultérieures adoptées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto, établis pour les activités de projets qui sont entreprises dans des pays ayant signé un traité d'adhésion avec l'Union, soient parfaitement compatibles avec l'acquis communautaire, y compris les dérogations provisoires prévues dans ledit traité d'adhésion.

2. Sous réserve des dispositions des paragraphes 3 et 4, les États membres dans lesquels des activités de projet sont mises en œuvre veillent à ce qu'aucune URE ou REC ne soit délivrée pour une réduction ou une limitation des émissions de gaz à effet de serre des installations qui relèvent de la présente directive.

3. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent directement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente directive, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé par l'exploitant de l'installation en question.

4. Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les activités de projet MOC et MDP qui réduisent ou limitent indirectement les émissions d'une installation tombant dans le champ d'application de la présente directive, des URE ou des REC ne peuvent être délivrées que si un nombre égal de quotas est annulé dans le registre national de l'État membre d'origine des URE ou des REC.

5. L'État membre qui autorise des entités privées ou publiques à participer à des activités de projet reste responsable de l'accomplissement des obligations qui lui incombent en vertu de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, et garantit que cette participation est compatible avec les orientations, modalités et procédures pertinentes adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.

6. Dans le cas d'activités de projet de production d'hydroélectricité avec une capacité de production excédant 20 MW, les États membres s'assurent, lorsqu'ils approuvent de telles activités de projet, que les critères et lignes directrices internationaux pertinents, y compris ceux contenus dans le rapport final de 2000 de la Commission mondiale des barrages, "Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décision", seront respectés pendant la mise en place de telles activités de projet.

7. Les modalités envisagées pour l'application des paragraphes 3 et 4, notamment dans le but d'empêcher le double comptage, et toutes les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du paragraphe 5, lorsque la partie hôte satisfait à tous les critères d'éligibilité concernant les activités de projet MOC, sont adoptées conformément à l'article 23, paragraphe 2.»

3) l'article 17 est remplacé par le texte suivant:

«Article 17

Accès à l'information

Les décisions relatives à l'allocation de quotas, les informations relatives aux activités de projets auxquelles un État membre participe ou auxquelles il autorise des entités publiques ou privées à participer et les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et qui sont détenus par l'autorité compétente sont mis à la disposition du public conformément à la directive 2003/4/CE.»

4) à l'article 18, l'alinéa suivant est ajouté:

«Les États membres veillent en particulier à assurer la coordination entre leur interlocuteur désigné pour l'approbation des activités de projet en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point a), du protocole de Kyoto et leur autorité nationale désignée pour la mise en œuvre de l'article 12 du protocole de Kyoto, lesquels sont désignés respectivement conformément aux décisions ultérieures adoptées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.»

5) à l'article 19, paragraphe 3, la phrase suivante est ajoutée:

«Ce règlement prévoit également des dispositions concernant l'utilisation et l'identification des REC et des URE utilisables dans le système communautaire, ainsi que le contrôle du niveau de ces utilisations.»

6) l'article 21 est modifié comme suit:

a) au paragraphe 1, la deuxième phrase est remplacée par la phrase suivante:

«Ce rapport accorde une attention particulière aux modalités concernant l'allocation des quotas, l'utilisation des URE et de REC dans le système communautaire, le fonctionnement des registres, l'application des lignes directrices relatives à la surveillance et à la déclaration des émissions, la vérification et les questions liées au respect des dispositions de la directive ainsi que, le cas échéant, au traitement fiscal des quotas.»

b) le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. La Commission organise un échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres sur les questions liées à l'allocation de quotas, à l'utilisation des URE et des REC dans le système communautaire, au fonctionnement des registres, à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions, ainsi qu'à la mise en conformité avec la présente directive.»

7) l'article suivant est inséré après l'article 21:

«Article 21 bis

Contributions aux activités de renforcement des capacités

Conformément à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et à toute décision d'application ultérieure, la Commission et les États membres contribuent aux activités de renforcement des capacités des pays en développement et des pays à économie en transition, afin de les aider à tirer pleinement parti de la MOC et du MDP en complément de leurs stratégies respectives de développement durable, et d'encourager les entités à s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets relevant de la MOC et du MDP.»

8) l'article 30 est modifié comme suit:

a) au paragraphe 2, le point d) est remplacé par le texte suivant:

«d) l'utilisation de crédits issus d'activités de projet, y compris la nécessité d'harmoniser l'utilisation autorisée d'URE et de REC dans le système communautaire;»

b) au paragraphe 2, les points suivants sont ajoutés:

«l) l'impact des mécanismes de projet sur les pays hôtes, en particulier sur leurs objectifs de développement, en ce qui concerne l'approbation d'activités de projets de MOC et de MDP relatifs à la réalisation de centrales hydroélectriques avec une capacité de production excédant 500 MW et ayant des effets négatifs sur le plan environnemental ou sur le plan social; et l'utilisation ultérieure de REC ou d'URE issues de ces activités de projets relatifs à la réalisation de centrales hydroélectriques dans le système communautaire;

m) le soutien des efforts de renforcement de la capacité des pays en développement et des pays à économie en transition;

n) les modalités et procédures régissant l'adoption, par les États membres, des activités de projets nationales et la délivrance de quotas concernant les réductions ou les limitations des émissions résultant de ces activités à compter de 2008;

o) les dispositions techniques relatives au caractère temporaire des crédits et à la limite de 1 % pour l'éligibilité à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et aux activités de projets de foresterie, prévues par la décision 17/CP.7, ainsi que les dispositions relatives au résultat de l'évaluation des risques potentiels liés à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou d'espèces étrangères potentiellement envahissantes dans le cadre d'activités de projets de boisement et de reboisement, afin d'autoriser les exploitants à utiliser les REC et les URE résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et d'activités de projets de foresterie au titre du système communautaire à partir de 2008, conformément aux décisions adoptées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.»

- c) le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. Avant chaque période visée à l'article 11, paragraphe 2, chaque État membre publie, dans son plan national d'allocation, l'utilisation d'URE et de REC qu'il prévoit ainsi que le pourcentage de l'allocation accordée à chaque installation à concurrence duquel les exploitants sont autorisés à utiliser les URE et les REC dans le système communautaire pour cette période. L'utilisation totale des URE et des REC est compatible avec les obligations de complémentarité pertinentes découlant du protocole de Kyoto et de la CCNUCC, ainsi que des décisions adoptées à ce titre.

Conformément à l'article 3 de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto (*), les États membres rédigent, tous les deux ans, un rapport à l'intention de la Commission pour expliquer dans quelle mesure les actions nationales constituent réellement un élément significatif des efforts entrepris au niveau national et l'utilisation des mécanismes de projet complète réellement les actions nationales, et pour définir le rapport entre elles, conformément aux dispositions pertinentes du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées à ce titre. Conformément à l'article 5 de la décision précitée, la Commission établit un rapport à ce sujet. À la lumière de ce rapport, la Commission fait, le cas échéant, des propositions, législatives ou autres, visant à compléter les dispositions prises par les États membres afin d'assurer que l'utilisation des mécanismes de projet est complémentaire aux actions nationales menées au sein de la Communauté.

(*) JO L 49 du 19.2.2004, p. 1.»

- 9) à l'annexe III, le point suivant est ajouté:

«12. Le plan fixe la quantité maximale de REC et d'URE que les exploitants peuvent utiliser dans le système communautaire, sous forme de pourcentage des quotas alloués à chaque installation. Ce pourcentage est conforme aux

obligations de complémentarité des États membres découlant du protocole de Kyoto et aux décisions adoptées en vertu de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.»

Article 2

Mise en œuvre

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 13 novembre 2005. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive. La Commission en informe les autres États membres.

Article 3

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Strasbourg, le 27 octobre 2004.

Par le Parlement européen
Le président
J. BORRELL FONTELLES

Par le Conseil
Le président
A. NICOLAI

DÉCISIONS ADOPTÉES CONJOINTEMENT PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN ET PAR LE CONSEIL

DÉCISION N° 406/2009/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du 23 avril 2009

relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social européen ⁽¹⁾,

après consultation du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) L'objectif ultime de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 94/69/CE du Conseil ⁽³⁾, consiste à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.
- (2) Selon l'avis de la Communauté, tel que l'a exprimé en particulier le Conseil européen de mars 2007, cet objectif ne pourra être atteint que si la température mondiale annuelle moyenne à la surface du globe n'augmente pas de plus de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, ce qui

suppose de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport à leurs niveaux de 1990. Les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté couvertes par la présente décision devraient continuer à diminuer au-delà de 2020 dans le cadre des efforts déployés par la Communauté pour contribuer à cet objectif de réduction des émissions au niveau mondial. Les pays développés, y compris les États membres de l'Union, devraient continuer à montrer la voie en s'engageant à réduire collectivement d'ici à 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre de 30 % environ par rapport à 1990. Ce faisant, ils devraient également viser à réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre de 60 à 80 % d'ici à 2050 par rapport à 1990. Il y a lieu que tous les secteurs de l'économie contribuent à réaliser ces réductions d'émission, y compris le transport maritime international et le transport aérien. Le transport aérien contribue à ces réductions du fait de son inclusion dans le système communautaire d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après dénommé «système communautaire»). En l'absence d'accord international qui inclurait dans ses objectifs de réduction les émissions provenant du transport maritime international et serait approuvé par les États membres dans le cadre de l'Organisation maritime internationale ou par la Communauté dans le cadre de la CCNUCC d'ici au 31 décembre 2011, il conviendrait que la Commission présente une proposition visant à inclure les émissions du transport maritime international dans l'objectif communautaire de réduction en vue de l'entrée en vigueur de l'acte proposé d'ici à 2013. Cette proposition devrait réduire au minimum les éventuelles incidences négatives sur la compétitivité de la Communauté, tout en tenant compte des avantages environnementaux potentiels.

- (3) En outre, pour que cet objectif puisse être atteint, le Conseil européen de mars 2007 s'est déclaré favorable à ce que la Communauté se fixe comme objectif de réduire d'ici à 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport à 1990, à titre de contribution à un accord mondial global pour l'après-2012, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique s'engagent à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives.

⁽¹⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 71.

⁽²⁾ Avis du Parlement européen du 17 décembre 2008 (non encore paru au Journal officiel) et décision du Conseil du 6 avril 2009.

⁽³⁾ JO L 33 du 7.2.1994, p. 11.

- (4) Le Conseil européen de mars 2007 a souligné que la Communauté est déterminée à faire de l'Europe une économie à haute efficacité énergétique et à faible taux d'émission de gaz à effet de serre et a décidé que, jusqu'à la conclusion d'un accord mondial global pour l'après-2012 et sans préjudice de la position qu'elle adoptera dans les négociations internationales, la Communauté prend de manière indépendante l'engagement ferme de réduire d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de au moins 20 % par rapport à 1990.
- (5) L'amélioration de l'efficacité énergétique constitue un élément essentiel pour les États membres afin de satisfaire aux exigences énoncées dans la présente décision. Dans ce contexte, la Commission devrait suivre de près les progrès accomplis dans le cadre de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie de 20 % d'ici à 2020, et proposer des mesures supplémentaires si les progrès sont insuffisants.
- (6) La directive 2003/87/CE ⁽¹⁾ établit un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté qui couvre certains secteurs de l'économie. Pour que l'objectif de réduire d'ici à 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 soit atteint dans des conditions économiquement acceptables, il convient que tous les secteurs de l'économie contribuent à réaliser ces réductions d'émissions. Il y a donc lieu que les États membres mettent en œuvre des politiques et des mesures supplémentaires pour limiter encore davantage les émissions de gaz à effet de serre provenant de sources ne relevant pas de la directive 2003/87/CE.
- (7) Il convient que l'effort à fournir par chaque État membre soit déterminé par rapport au niveau de ses émissions de gaz à effet de serre de 2005 couvertes par la présente décision, adaptées afin d'exclure les émissions d'installations existant en 2005, mais intégrées dans le système communautaire durant la période 2006-2012. Les quotas annuels d'émissions pour la période 2013-2020, exprimés en tonnes équivalent-dioxyde de carbone, devraient être déterminés sur la base de données actualisées et vérifiées.
- (8) Il convient que les efforts de réduction à fournir par les États membres se fondent sur le principe de solidarité entre les États membres et sur la nécessité d'une croissance économique durable dans la Communauté, le PIB relatif par habitant des États membres entrant en ligne de compte. Il y a lieu que les États membres qui ont actuellement un PIB par habitant relativement faible, et donc d'importantes perspectives en matière de croissance du PIB, soient autorisés à augmenter leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005, mais il faut qu'ils freinent cette croissance des émissions de gaz à effet de serre pour contribuer à l'engagement de réduction unilatéral pris par la Communauté. Il convient que les États membres qui ont actuellement un PIB par habitant relativement élevé réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005.
- (9) Pour que l'effort déployé par les États membres aux fins du respect de l'engagement de réduction unilatéral de la Communauté soit réparti équitablement, il convient qu'aucun État membre ne soit tenu de réduire d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de plus de 20 % par rapport aux niveaux de 2005, ni autorisé à augmenter d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de plus de 20 % par rapport aux niveaux de 2005. Il convient que les réductions des émissions de gaz à effet de serre aient lieu entre 2013 et 2020. Chaque État membre devrait être autorisé à prélever sur l'année suivante une quantité allant jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions. Lorsque les émissions d'un État membre sont inférieures à ce quota annuel d'émissions, un État membre devrait être autorisé à reporter ses réductions d'émissions excédentaires sur les années suivantes.
- (10) En vue d'atténuer les différences des coûts de réduction supportés par divers États membres et de permettre une plus grande flexibilité géographique tout en renforçant l'efficacité globale par rapport au coût de l'ensemble de l'engagement de la Communauté, les États membres devraient pouvoir transférer aux autres États membres une partie de leurs quotas d'émission annuels. La transparence de ces transferts devrait être assurée au moyen d'une notification à la Commission et de l'enregistrement de chaque transfert dans les registres des deux États membres concernés. De tels transferts peuvent être réalisés de façon mutuellement satisfaisante, notamment au moyen de la mise aux enchères, d'intermédiaires commerciaux agissant selon un contrat d'agence ou d'arrangements bilatéraux.
- (11) Des réductions d'émissions de gaz à effet de serre significatives devraient être réalisées au sein de l'Union. L'utilisation des crédits résultant d'activités de projet devrait être limitée de manière à venir en complément d'actions nationales. L'Union demeure déterminée à continuer à améliorer le mécanisme de développement propre (MDP) et s'efforcera d'agir dans le cadre des processus internationaux appropriés. Il importe que les États membres utilisent des crédits résultant d'activités de projet qui représentent des réductions d'émissions effectives, vérifiables, supplémentaires et permanentes ayant des effets clairement positifs sur le plan du développement durable et n'ayant pas d'effets graves sur le plan environnemental ou social. Les États membres devraient également faire rapport sur les critères qualitatifs qu'ils appliquent à l'utilisation de ces crédits.
- (12) Pour que les États membres puissent s'acquitter de leurs engagements avec une certaine souplesse et afin de promouvoir le développement durable dans les pays tiers, notamment dans les pays en développement, et d'assurer une certaine sécurité aux investisseurs, il convient que la Communauté continue à reconnaître, avant même l'adoption d'un futur accord international sur le changement climatique (ci-après dénommé «accord international sur le changement climatique»), une certaine quantité de crédits résultant de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre menés dans les pays tiers. Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques d'achat de ces crédits contribuent à la répartition géographique équitable des projets, notamment en augmentant la part de réductions d'émissions certifiées (REC) achetées aux pays les moins avancés (PMA) et aux petits États insulaires en développement (PEID), et à la conclusion d'un accord international sur le changement climatique.

⁽¹⁾ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

- (13) Il convient donc que les États membres puissent utiliser les crédits de réduction des émissions de gaz à effet de serre délivrés pour des réductions réalisées durant la période 2008-2012 et résultant de types de projets autorisés dans le cadre du système communautaire pendant cette période. Il convient aussi que les États membres puissent utiliser les crédits de réduction des émissions de gaz à effet de serre liés à des réductions réalisées après la période 2008-2012 qui résultent de projets enregistrés durant la période 2008-2012 et correspondant à des types de projets autorisés dans le cadre du système communautaire pendant cette période.
- (14) Très peu de projets relevant du MDP ont été mis en œuvre dans les PMA. Étant donné que la Communauté œuvre pour une répartition équitable des projets relevant du MDP, notamment grâce à l'Alliance mondiale contre le changement climatique proposée par la Commission dans sa communication du 18 septembre 2007 intitulée «Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique», il y a lieu d'offrir des garanties quant à l'acceptation des crédits résultant de projets lancés après la période 2008-2012 dans les PMA et appartenant à des types de projets autorisés dans le cadre du système communautaire durant la période 2008-2012. Il convient que cette acceptation se prolonge jusqu'en 2020 ou jusqu'à la conclusion d'un accord pertinent avec la Communauté, la date la plus proche étant retenue.
- (15) Afin de ménager une plus grande souplesse pour les États membres et de promouvoir le développement durable dans les pays en développement, il faudrait que les États membres puissent utiliser des crédits supplémentaires provenant de projets sur la base d'accords conclus par la Communauté avec les pays tiers. En l'absence d'un accord international sur le changement climatique définissant la quantité de quotas attribuée aux pays développés, les projets relevant de la mise en œuvre conjointe (MOC) ne pourront pas se poursuivre au-delà de 2012. Il convient toutefois que les crédits de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de ces projets continuent à être reconnus au moyen d'accords avec les pays tiers.
- (16) Il importe, pour garantir l'existence du marché des crédits relevant du MDP après 2012, que les États membres puissent continuer à utiliser ces crédits. À cette fin, et pour garantir de nouvelles réductions des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union et encourager ainsi la réalisation des objectifs de la Communauté en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique, de sécurité énergétique, d'innovation et de compétitivité, il est proposé d'autoriser les États membres à utiliser, chaque année, des crédits provenant de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre menés dans les pays tiers, à concurrence d'une quantité représentant 3 % des émissions de gaz à effet de serre de chaque État membre non couvertes par la directive 2003/87/CE pour 2005, ou dans d'autres États membres, dans l'attente de la conclusion d'un accord international sur le changement climatique. Il convient que les États membres soient autorisés à transférer la partie inutilisée de cette quantité à d'autres États membres. Certains États membres qui connaissent une limite négative ou positive d'un maximum de 5 %, comme indiqué dans la présente décision, devraient être autorisés, en plus des crédits évoqués ci-dessus, à utiliser chaque année des crédits supplémentaires équivalents à 1 % de leurs émissions vérifiées en 2005 et provenant de projets dans les PMA et les PEID, dès lors qu'ils respectent une des quatre conditions énoncées dans la présente décision.
- (17) La présente décision devrait être sans préjudice d'objectifs nationaux plus stricts. Au cas où un État membre limite ses émissions de gaz à effet de serre couvertes par la présente décision au-delà des obligations contractées au titre de la présente décision en vue d'atteindre un objectif plus strict, la limitation prévue par la présente décision concernant l'utilisation des crédits de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ne devrait pas s'appliquer aux réductions supplémentaires d'émissions pour atteindre l'objectif national.
- (18) Afin d'améliorer le rapport coût-efficacité de la réalisation des objectifs nationaux, en particulier dans le cas d'objectifs ambitieux, les États membres peuvent faire usage de crédits résultant de projets communautaires tels que définis à l'article 24 bis de la directive 2003/87/CE.
- (19) Une fois qu'un accord international sur le changement climatique a été conclu, il convient que les États membres n'acceptent que les crédits de réduction des émissions provenant de pays qui ont ratifié ledit accord, sous réserve d'une approche commune.
- (20) Le fait que certaines dispositions de la présente décision se réfèrent à l'approbation par la Communauté d'un accord international sur le changement climatique n'exclut pas la conclusion dudit accord également par les États membres.
- (21) Après approbation d'un accord international sur le changement climatique pour la période de l'après-2012, et conformément à cet accord, la Communauté et ses États membres devraient contribuer au financement d'efforts mesurables, notifiables, vérifiables, adaptés aux contextes nationaux et cohérents avec l'objectif de limiter l'augmentation de la température mondiale annuelle moyenne à la surface du globe à 2 °C par rapport au niveau de l'ère préindustrielle, consentis dans les pays en développement qui ont ratifié l'accord, en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- (22) Après approbation d'un accord international sur le changement climatique pour la période de l'après-2012 et conformément à cet accord, la Communauté et ses États membres devraient participer au financement d'une aide pour les pays en développement ayant ratifié l'accord, en particulier pour les communautés et les pays les plus exposés au changement climatique, destinée à les aider à s'adapter à ce changement et à en réduire les risques.

- (23) Au cas où aucun accord international sur le changement climatique ne serait approuvé par la Communauté d'ici au 31 décembre 2010, la Commission devrait élaborer une proposition en vue d'inclure les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie dans l'engagement de réduction pris par la Communauté, conformément à des modalités harmonisées, s'appuyant sur les travaux effectués dans le cadre de la CCNUCC, et en vue de garantir le maintien et l'intégrité environnementale de la contribution de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, ainsi qu'un suivi et une comptabilisation précis, dans le but que l'acte proposé entre en vigueur à partir de 2013. La Commission devrait évaluer si la répartition des efforts individuels de chaque État membre doit être ajustée en conséquence.
- (24) Il convient d'évaluer chaque année les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements au titre de la présente décision, sur la base des rapports présentés en vertu de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto ⁽¹⁾. Il convient de procéder tous les deux ans à une évaluation des progrès prévus et à une évaluation complète de la mise en œuvre de la présente décision devrait être réalisée en 2016.
- (25) Il convient que toute adaptation du champ d'application de la directive 2003/87/CE se traduise par un ajustement correspondant de la quantité maximale d'émissions de gaz à effet de serre couvertes par la présente décision.
- (26) Lorsque la Communauté aura approuvé un accord international sur le changement climatique, il conviendra d'ajuster les limites d'émission imposées aux États membres pour que soit respecté l'engagement de la Communauté, fixé dans ledit accord, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, compte tenu du principe de solidarité entre les États membres et de la nécessité d'une croissance économique durable dans la Communauté. Il convient d'augmenter la quantité de crédits résultant de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre menés dans les pays tiers que chaque État membre peut utiliser, à raison de 50 % maximum de la réduction supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre en vertu de la présente décision.
- (27) Il y a lieu que les registres établis conformément à la décision n° 280/2004/CE et l'administrateur central désigné en vertu de la directive 2003/87/CE garantissent un traitement et une comptabilisation précis de toutes les transactions aux fins de la présente décision.
- (28) Comme l'engagement de réduction pris par la Communauté impose des obligations non seulement aux gouvernements centraux des États membres, mais aussi à leurs autorités locales et régionales et à d'autres forums et organisations locales et régionales, les États membres devraient assurer la coopération entre leurs autorités centrales et leurs autorités locales à différents niveaux.
- (29) Outre les États membres, les gouvernements centraux et les organisations et autorités locales et régionales, les acteurs économiques — ainsi que les ménages et les consommateurs individuels — devraient contribuer à la mise en œuvre de l'engagement de réduction pris par la Communauté, quel que soit le niveau d'émissions de gaz à effet de serre qui puisse leur être attribué.
- (30) Les États membres devraient accorder des aides à l'utilisation de techniques nouvelles et innovantes pour permettre aux opérateurs industriels de créer de nouveaux emplois, en renforçant ainsi la compétitivité et en encourageant la réalisation des objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne.
- (31) Étant donné que l'augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables revêt une importance particulière dans le contexte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les États membres devraient s'efforcer d'agir dans le cadre de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ⁽²⁾.
- (32) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente décision en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽³⁾.
- (33) Il convient en particulier d'habiliter la Commission à établir les quotas annuels d'émissions pour la période 2013-2020, exprimées en tonnes équivalent-dioxyde de carbone, à définir des modalités visant à faciliter les transferts par les États membres d'une partie de leurs quotas d'émission et à accroître la transparence de ces transferts, ainsi qu'à adopter des mesures visant à mettre en œuvre les dispositions relatives aux registres et à l'administrateur central. Ces mesures ayant une portée générale et ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente décision en la complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, elles doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE.
- (34) Étant donné que les objectifs de la présente décision ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison de ses dimensions et de ses effets, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente décision n'exécède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

⁽¹⁾ Voir page 16 du présent Journal officiel.

⁽²⁾ JO L 49 du 19.2.2004, p. 1.

⁽³⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Objet

La présente décision fixe la contribution minimale des États membres au respect de l'engagement pris par la Communauté de réduire ses émissions de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020 en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre couvertes par la présente décision, ainsi que les règles à suivre pour apporter ces contributions et procéder à leur évaluation.

La présente décision prévoit également des dispositions pour l'évaluation et la mise en œuvre d'un engagement plus fort de la Communauté en matière de réduction de plus de 20 %, destiné à prendre effet à la ratification, par la Communauté, d'un accord international sur le changement climatique aboutissant à des réductions des émissions supérieures à celles exigées à l'article 3, comme l'illustre l'engagement de réduction de 30 % approuvé par le Conseil européen de mars 2007.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par:

1. «émissions de gaz à effet de serre», les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de méthane (CH₄), de protoxyde d'azote (N₂O), d'hydrocarbures fluorés (HFC), d'hydrocarbures perfluorés (PFC) et d'hexafluorure de soufre (SF₆) appartenant aux catégories énumérées à l'annexe I, exprimées en tonnes équivalent-dioxyde de carbone, déterminées conformément à la décision n° 280/2004/CE, à l'exclusion des émissions de gaz à effet de serre couvertes par la directive 2003/87/CE;
2. «quota annuel d'émissions», la quantité annuelle maximale autorisée d'émissions de gaz à effet de serre au cours des années 2013 à 2020, visée à l'article 3, paragraphe 2.

Article 3

Niveaux d'émission pour la période 2013-2020

1. Chaque État membre limite, d'ici à 2020, ses émissions de gaz à effet de serre en se conformant au moins au pourcentage fixé pour cet État membre à l'annexe II de la présente décision par rapport à ses émissions de 2005.
2. Sous réserve des paragraphes 3, 4 et 5 du présent article et de l'article 5, chaque État membre qui connaît une limite négative en vertu de l'annexe II veille à ce que ses émissions de gaz à effet de serre en 2013 ne dépassent pas ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre durant les années 2008, 2009 et 2010, telles que déclarées et vérifiées en application de la directive 2003/87/CE et de la décision n° 280/2004/CE, y compris en utilisant les marges de manœuvre prévues dans la présente décision.

Sous réserve des paragraphes 3, 4 et 5 du présent article et de l'article 5, chaque État membre qui connaît une limite positive en vertu de l'annexe II veille à ce que ses émissions de gaz à effet de serre en 2013 ne dépassent pas un niveau défini selon une trajectoire linéaire, commençant en 2009 par ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre durant 2008, 2009 et 2010, telles que déclarées et vérifiées en application de la directive 2003/87/CE et de la décision n° 280/2004/CE, et prenant fin en 2020 sur la limite pour cet État membre comme prévu à l'annexe II, y compris en utilisant les marges de manœuvre prévues dans la présente décision.

Sous réserve des paragraphes 3, 4 et 5 du présent article et de l'article 5, chaque État membre limite annuellement ses émissions de gaz à effet de serre de manière linéaire pour faire en sorte qu'elles ne dépassent pas sa limite pour 2020, tel que précisé à l'annexe II, y compris en utilisant les marges de manœuvre prévues dans la présente décision.

Lorsque les données d'émissions pertinentes, actualisées et vérifiées sont disponibles, des mesures sont adoptées dans les six mois pour déterminer les quotas annuels d'émissions pour la période 2013-2020, exprimées en tonnes équivalent-dioxyde de carbone.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente décision en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 13, paragraphe 2.

3. Pendant la période 2013-2019, un État membre peut prélever sur l'année suivante une quantité allant jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions. Si les émissions de gaz à effet de serre d'un État membre sont inférieures à son quota annuel d'émissions compte tenu de l'utilisation des marges de manœuvre prévues au présent paragraphe et aux paragraphes 4 et 5, il peut reporter la partie de son quota annuel d'émissions pour une année donnée qui dépasse ses émissions de gaz à effet de serre pour cette année, aux années suivantes jusqu'en 2020.

Un État membre peut demander un taux de report supérieur de 5 % en 2013 et 2014 dans le cas de conditions météorologiques extrêmes ayant mené à une augmentation substantielle des émissions de gaz à effet de serre au cours de ces années par rapport aux années bénéficiant de conditions météorologiques normales. À cette fin, l'État membre concerné soumet à la Commission un rapport étayant sa demande. Dans un délai de trois mois, la Commission décide si un report supérieur peut être accordé.

4. Un État membre peut transférer à d'autres États membres jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions relatif à une année donnée. L'État membre destinataire peut utiliser cette quantité pour la mise en œuvre de l'obligation qui lui incombe en vertu du présent article pour l'année en question ou pour une année ultérieure, jusqu'en 2020. Un État membre ne peut transférer aucune partie de son quota annuel d'émissions si, au moment du transfert, cet État membre ne respecte pas les exigences de la présente décision.

5. Un État membre peut transférer à d'autres États membres la partie de son quota annuel d'émissions qui dépasse ses émissions de gaz à effet de serre pour une année donnée, compte tenu de l'utilisation des marges de manœuvre prévues aux paragraphes 3 et 4. L'État membre destinataire peut utiliser cette quantité pour la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu du présent article pour l'année en question ou pour une année ultérieure, jusqu'en 2020. Un État membre ne peut transférer aucune partie de son quota annuel d'émissions si, au moment du transfert, il ne respecte pas les exigences de la présente décision.

6. Afin de faciliter les transferts mentionnés aux paragraphes 4 et 5 et d'accroître leur transparence, des mesures indiquant les modalités de ces transferts sont arrêtées.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente décision en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 13, paragraphe 2.

Article 4

Efficacité énergétique

1. Au plus tard en 2012, la Commission évalue les progrès accomplis par la Communauté et ses États membres dans le cadre de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie de 20 % d'ici à 2020 par rapport aux projections pour 2020, conformément au plan d'action pour l'efficacité énergétique qui figure dans la communication de la Commission du 19 octobre 2006, et elle fait rapport sur ceux-ci.

2. Le cas échéant, notamment afin d'assister les États membres dans leur contribution au respect des engagements de la Communauté en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Commission propose des mesures renforcées ou nouvelles en vue d'accélérer l'amélioration de l'efficacité énergétique, au plus tard le 31 décembre 2012.

Article 5

Utilisation des crédits résultant d'activités de projet

1. Les États membres peuvent utiliser les crédits suivants de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre de l'article 3:

- a) les réductions d'émissions certifiées (REC) et les unités de réduction des émissions (URE), figurant dans la directive 2003/87/CE, délivrées pour des réductions d'émissions réalisées jusqu'au 31 décembre 2012 dont l'utilisation a été autorisée dans le cadre du système communautaire durant la période 2008-2012;
- b) les REC et les URE délivrées pour des réductions d'émissions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2013 dans le cadre de projets enregistrés avant 2013 et dont l'utilisation a été autorisée dans le cadre du système communautaire durant la période 2008-2012;
- c) les REC délivrées pour des réductions d'émissions réalisées dans le cadre de projets mis en œuvre dans les PMA et dont l'utilisation a été autorisée dans le cadre du système communautaire durant la période 2008-2012, jusqu'à ce que ces pays aient ratifié un accord pertinent avec la Communauté ou jusqu'à 2020, la date la plus proche étant retenue;

- d) les REC temporaires (RECT) ou les REC à long terme (RECL) résultant des projets de boisement et de reboisement à condition que, lorsqu'un État membre a utilisé lesdites RECT et RECL en vue de tenir ses engagements au titre de la décision 2002/358/CE ⁽¹⁾ pour la période 2008-2012, cet État membre s'engage à poursuivre le remplacement de ces crédits par des RECT, des RECL ou d'autres unités valables au titre du protocole de Kyoto avant la date d'expiration des RECT ou des RECL, et que l'État membre s'engage également à poursuivre le remplacement des RECT et des RECL utilisées au titre de la présente décision par des RECT, des RECL ou d'autres unités utilisables en vue de tenir ces engagements avant la date d'expiration des RECT et des RECL. Quand un remplacement s'effectue en recourant à des RECT ou à des RECL, l'État membre concerné remplace également les RECT et les RECL avant leur échéance de façon continue, jusqu'à leur remplacement par des unités à validité illimitée.

Les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques d'achat de ces crédits contribuent à la répartition géographique équitable des projets et à la conclusion d'un accord international sur le changement climatique.

2. Outre le paragraphe 1 et si les négociations relatives à un accord international sur le changement climatique ne sont pas conclues au plus tard le 31 décembre 2009, les États membres peuvent, pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 3, utiliser des crédits supplémentaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de projets ou d'autres activités destinées à réduire les émissions, conformément aux accords visés à l'article 11 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87/CE.

3. Dès lors qu'un accord international sur le changement climatique, tel que prévu à l'article 1^{er}, a été conclu, les États membres ne peuvent, à compter du 1^{er} janvier 2013, utiliser que les crédits résultant de projets intervenant dans des pays tiers ayant ratifié ledit accord.

4. L'utilisation annuelle des crédits par chaque État membre conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 ne dépasse pas une quantité correspondant à 3 % de ses émissions de gaz à effet de serre pour 2005, auxquels s'ajoute toute quantité transférée conformément au paragraphe 6.

5. Les États membres qui connaissent une limite négative ou positive d'un maximum de 5 %, comme indiqué à l'annexe II, et qui sont énumérés à l'annexe III, sont autorisés, en plus des crédits utilisés conformément au paragraphe 4, à utiliser chaque année des crédits supplémentaires équivalents à 1 % de leurs émissions vérifiées en 2005 et provenant de projets dans les PMA et les PEID, dès lors qu'ils respectent l'une des quatre conditions suivantes:

- a) les coûts directs de l'ensemble des mesures vont au-delà de 0,70 % du PIB, d'après l'analyse d'impact de la Commission accompagnant le train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'Union européenne pour 2020 en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables;

⁽¹⁾ Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (JO L 130 du 15.5.2002, p. 1).

- b) il existe une augmentation d'au moins 0,1 % du PIB entre l'objectif adopté par l'État membre concerné et le scénario de coût-efficacité déterminé d'après l'analyse d'impact de la Commission visée au point a);
- c) les émissions dues aux transports représentent une proportion de plus de 50 % de l'ensemble des émissions visées par la présente décision dans l'État membre concerné; ou
- d) l'objectif d'utilisation de sources d'énergie renouvelables assigné pour 2020 à l'État membre concerné dépasse de 30 % celui fixé dans la directive 2009/28/CE.

6. Chaque année, chaque État membre peut transférer à un autre État membre la partie inutilisée de sa quantité annuelle correspondant à 3 %, telle que précisée au paragraphe 4. Lorsque l'utilisation annuelle de crédits d'un État membre n'atteint pas la quantité indiquée au paragraphe 4, l'État membre peut reporter la partie inutilisée de cette quantité sur les années suivantes.

7. Les États membres peuvent, en outre, utiliser les crédits provenant de projets communautaires mis en place conformément à l'article 24 bis de la directive 2003/87/CE afin de tenir leurs engagements en matière de réduction des émissions, sans limites quantitatives d'aucune sorte.

Article 6

Rapport, évaluation des progrès réalisés, modifications et révision

1. Les États membres déclarent, dans leurs rapports soumis en application de l'article 3 de la décision n° 280/2004/CE, les éléments suivants:

- a) leurs émissions annuelles de gaz à effet de serre résultant de la mise en œuvre de l'article 3;
- b) l'utilisation, la répartition géographique et les types de crédits, ainsi que les critères qualitatifs qui sont appliqués à ces crédits utilisés conformément à l'article 5;
- c) les progrès prévus pour ce qui est de leurs obligations au titre de la présente décision, y compris les informations sur les politiques et les mesures nationales, ainsi que les prévisions nationales;
- d) les informations sur les politiques et les mesures nationales supplémentaires prévues afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre au-delà de leurs engagements au titre de la présente décision, et en vue de la mise en œuvre d'un accord international sur le changement climatique tel que visé à l'article 8.

2. Si un État membre utilise des crédits issus de types de projets qui ne peuvent être utilisés par les opérateurs dans le cadre du système communautaire, l'État membre concerné fournit des justifications détaillées sur l'utilisation de ces crédits.

3. La Commission évalue, dans ses rapports présentés en application de l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la décision n° 280/2004/CE, si les progrès réalisés par les États membres sont suffisants pour que les obligations qui leur incombent en vertu de la présente décision soient respectées.

Cette évaluation tient compte de l'avancement des politiques et mesures communautaires et des informations transmises par les États membres conformément aux articles 3 et 5 de la décision n° 280/2004/CE.

Tous les deux ans, à compter des émissions de gaz à effet de serre déclarées pour 2013, l'évaluation inclut également les projections concernant les progrès accomplis par la Communauté en vue de respecter ses engagements en matière de réduction et par les États membres en vue de respecter leurs obligations découlant de la présente décision.

4. Dans le rapport visé au paragraphe 3, la Commission évalue l'ensemble de la mise en œuvre de la présente décision, y compris l'utilisation et la qualité des crédits relevant du MDP et la nécessité de mettre en place des politiques et mesures communes et coordonnées supplémentaires au niveau communautaire dans les secteurs relevant de la présente décision, afin d'aider les États membres à tenir leurs engagements au titre de cette dernière, et elle présente les propositions qui s'imposent.

5. Aux fins de l'application de la présente décision, la Commission présente, le cas échéant, des propositions visant à modifier la décision n° 280/2004/CE et à apporter des modifications à la décision 2005/166/CE de la Commission ⁽¹⁾, en vue de l'application des actes modificatifs à compter du 1^{er} janvier 2013, afin de garantir, en particulier:

- a) un suivi, des rapports et des vérifications des émissions de gaz à effet de serre plus rapides, efficaces, transparents et rentables;
- b) le développement des projections nationales au sujet des émissions de gaz à effet de serre après 2020.

Article 7

Action corrective

1. Si les émissions de gaz à effet de serre d'un État membre excèdent les quotas annuels d'émissions précisés en vertu de l'article 3, paragraphe 2, en tenant compte des marges de manœuvre utilisées en vertu des articles 3 et 5, les mesures suivantes s'appliquent:

- a) une déduction du quota d'émissions de l'État membre de l'année suivante, égale à la quantité exprimée en tonnes équivalent-dioxyde de carbone de ces excès d'émissions multipliée par un facteur de réduction de 1,08;
- b) le développement d'un plan d'action corrective, conformément au paragraphe 2 du présent article; et
- c) la suspension temporaire du droit de transférer une partie de son quota d'émissions et de ses droits d'utilisation des crédits de projet MOC/MDP à un autre État membre jusqu'à ce que l'État membre se conforme à l'article 3, paragraphe 2.

⁽¹⁾ Décision 2005/166/CE de la Commission du 10 février 2005 fixant les modalités d'exécution de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto (JO L 55 du 1.3.2005, p. 57).

2. Un État membre relevant du paragraphe 1 présente à la Commission, dans un délai de trois mois, une évaluation et un plan d'action corrective qui comprend:

- a) les actions que l'État membre entreprendra afin de satisfaire à ses obligations spécifiques au titre de l'article 3, paragraphe 2, en donnant la priorité aux politiques et mesures nationales et à la mise en œuvre de l'action communautaire;
- b) un calendrier de mise en œuvre de ladite action, qui rende possible l'évaluation des progrès annuels de cette mise en œuvre.

La Commission peut présenter un avis sur le plan d'action corrective de l'État membre concerné.

Avant de rendre cet avis, la Commission peut soumettre le plan d'action corrective au comité des changements climatiques, visé à l'article 13, paragraphe 1, qui peut formuler des observations.

Article 8

Adaptations applicables après l'approbation par la Communauté d'un accord international sur le changement climatique

1. Dans les trois mois suivant la signature par la Communauté d'un accord international sur le changement climatique menant, d'ici à 2020, à des réductions obligatoires des émissions de gaz à effet de serre de plus de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, comme l'illustre l'engagement de réduction de 30 % approuvé par le Conseil européen de mars 2007, la Commission présente un rapport évaluant notamment les éléments suivants:

- a) la nature des mesures décidées dans le cadre des négociations internationales et les engagements des autres pays développés en faveur de réductions d'émissions comparables aux objectifs de la Communauté, ainsi que les engagements pris par les pays en développement plus avancés sur le plan économique à apporter une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives;
- b) les répercussions de l'accord international sur le changement climatique et, en conséquence, les actions à entreprendre au niveau de la Communauté, afin d'atteindre l'objectif de réduction de 30 % de manière équilibrée, transparente et équitable, en tenant compte des travaux menés pendant la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto;
- c) la compétitivité des industries de la Communauté et les risques de fuite de carbone dans ce contexte;
- d) les incidences de l'accord international sur le changement climatique sur d'autres secteurs économiques de la Communauté;
- e) les incidences sur le secteur agricole de la Communauté, avec les risques de fuite de carbone;

- f) les modalités appropriées pour inclure les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie dans la Communauté;
- g) le boisement, le reboisement, la déforestation et la dégradation de la forêt évitées dans les pays tiers dans l'hypothèse de la mise en place d'un système internationalement reconnu dans ce contexte;
- h) la nécessité de politiques et mesures communautaires supplémentaires pour respecter les engagements de la Communauté et des États membres en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

2. Sur la base du rapport visé au paragraphe 1, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil, le cas échéant, une proposition législative visant à modifier la présente décision, conformément au paragraphe 1, en vue de l'entrée en vigueur de l'acte modificatif à la suite de l'approbation de l'accord international sur le changement climatique par la Communauté et en vue des engagements en matière de réduction des émissions à mettre en œuvre au titre de cet accord.

La proposition est fondée sur les principes de transparence, d'efficacité économique, de rentabilité, d'équité et de solidarité dans la répartition des efforts entre les États membres.

3. La proposition permet, le cas échéant, aux États membres d'utiliser, en sus des crédits prévus par la présente décision, les REC, les URE ou autres crédits approuvés provenant de projets dans des pays tiers qui ont ratifié l'accord international sur le changement climatique.

4. La proposition comprend également, le cas échéant, des mesures autorisant les États membres à utiliser les parts inutilisées des crédits additionnels utilisables visés au paragraphe 3 au cours des années suivantes ou à les transférer vers un autre État membre.

5. La proposition comprend aussi, le cas échéant, toute autre mesure susceptible de contribuer à parvenir aux réductions contraignantes visées au paragraphe 1 de manière transparente, équilibrée et équitable et, en particulier, des mesures d'exécution pour permettre l'utilisation, par les États membres, de types supplémentaires de crédits de projets ou d'autres mécanismes créés dans le cadre de l'accord international sur le changement climatique, le cas échéant.

6. Sur la base des règles arrêtées dans le cadre d'un accord international sur le changement climatique, la Commission propose d'inclure les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie dans l'engagement de réduction de la Communauté, de façon appropriée, selon des modalités d'harmonisation garantissant le maintien et l'intégrité environnementale de la contribution de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, ainsi qu'un suivi et une comptabilisation précis. La Commission évalue si la répartition des efforts individuels de chaque État membre doit être ajustée en conséquence.

7. La proposition comprend les mesures transitoires et suspensives appropriées en attendant l'entrée en vigueur de l'accord international sur le changement climatique.

Article 9

Procédure liée à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie en l'absence d'un accord international sur le changement climatique

Si aucun accord international sur le changement climatique n'est approuvé par la Communauté d'ici au 31 décembre 2010, les États membres peuvent préciser leur intention d'inclure l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie dans l'engagement de réduction de la Communauté en tenant compte des méthodologies appliquées dans les travaux effectués dans le cadre de la CCNUCC. Compte tenu d'une telle spécification par les États membres, la Commission évalue, avant le 30 juin 2011, les modalités pour l'inclusion des émissions et des absorptions résultant d'activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie dans l'engagement de réduction de la Communauté, en assurant la permanence et l'intégrité environnementale de la contribution à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, ainsi qu'un suivi et une comptabilisation précis, et présente une proposition, le cas échéant, en vue de l'entrée en vigueur de l'acte proposé à compter de 2013. Dans son évaluation, la Commission vérifie si la répartition des efforts individuels de chaque État membre devrait être ajustée en conséquence.

Article 10

Modification du champ d'application de la directive 2003/87/CE et application de son article 24 bis

La quantité maximale d'émissions pour chaque État membre en vertu de l'article 3 de la présente décision est adaptée conformément à la quantité de:

- a) quotas d'émission de gaz à effet de serre attribués en application de l'article 11 de la directive 2003/87/CE résultant d'une modification des sources couvertes par ladite directive, après l'approbation définitive par la Commission des plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012, conformément à la directive 2003/87/CE;
- b) quotas ou de crédits attribués en vertu des articles 24 et 24 bis de la directive 2003/87/CE en ce qui concerne les réductions dans un État membre d'émissions couvertes par la présente décision;
- c) quotas d'émissions de gaz à effet de serre résultant d'installations exclues du système communautaire conformément à l'article 27 de la directive 2003/87/CE pendant leur délai d'exclusion.

La Commission publie les chiffres résultant de cette adaptation.

Article 11

Registres et administrateur central

1. Les registres de la Communauté et des États membres créés conformément à l'article 6 de la décision n° 280/2004/CE garantissent la comptabilisation précise des transactions effectuées au titre de la présente décision. Ces informations sont accessibles au public.

2. L'administrateur central désigné en vertu de l'article 20 de la directive 2003/87/CE effectuée, au moyen de son journal indépendant des transactions, un contrôle automatisé de chaque transaction au titre de la présente décision et, le cas échéant, bloque des transactions afin de faire en sorte qu'il n'y ait aucune irrégularité. Ces informations sont accessibles au public.

3. La Commission arrête les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les paragraphes 1 et 2.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente décision en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 13, paragraphe 2.

Article 12

Modifications apportées au règlement (CE) n° 994/2008

En vue de l'application de la présente décision, la Commission arrête des modifications du règlement (CE) n° 994/2008 de la Commission du 8 octobre 2008 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾.

Article 13

Procédure de comité

1. La Commission est assistée par le comité des changements climatiques institué par l'article 9 de la décision n° 280/2004/CE.

2. Dans les cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 bis, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

Article 14

Rapport

La Commission établit un rapport évaluant la mise en œuvre de la présente décision. Ce rapport évalue également la manière dont la mise en œuvre de la présente décision a influencé la concurrence au niveau national, de la Communauté et international. La Commission transmet son rapport, accompagné de propositions le cas échéant, au Parlement européen et au Conseil pour le 31 octobre 2016, en particulier dans le cas où il conviendrait de différencier les objectifs nationaux pour la période postérieure à 2020.

⁽¹⁾ JO L 271 du 11.10.2008, p. 3.

*Article 15***Entrée en vigueur**

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 16***Destinataires**

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Strasbourg, le 23 avril 2009.

Par le Parlement européen
Le président
H.-G. PÖTTERING

Par le Conseil
Le président
P. NEČAS

ANNEXE I

CATÉGORIES VISÉES À L'ARTICLE 2, PARAGRAPHE 1, DE LA PRÉSENTE DÉCISION TELLES QUE PRÉCISÉES À L'ANNEXE I, CATÉGORIES 1 À 4 ET 6 DE LA DÉCISION 2005/166/CE

Énergie

- Combustion de combustibles
- Émissions fugaces provenant de combustibles

Procédés industriels

Utilisation de solvants et d'autres produits

Agriculture

Déchets

ANNEXE II

LIMITES D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DES ÉTATS MEMBRES EN VERTU DE L'ARTICLE 3

	Limites d'émission de gaz à effet de serre fixées aux États membres pour 2020 par rapport aux niveaux d'émission de gaz à effet de serre de 2005
Belgique	- 15 %
Bulgarie	20 %
République tchèque	9 %
Danemark	- 20 %
Allemagne	- 14 %
Estonie	11 %
Irlande	- 20 %
Grèce	- 4 %
Espagne	- 10 %
France	- 14 %
Italie	- 13 %
Chypre	- 5 %
Lettonie	17 %
Lituanie	15 %
Luxembourg	- 20 %
Hongrie	10 %
Malte	5 %
Pays-Bas	- 16 %
Autriche	- 16 %
Pologne	14 %
Portugal	1 %
Roumanie	19 %
Slovénie	4 %
Slovaquie	13 %
Finlande	- 16 %
Suède	- 17 %
Royaume-Uni	- 16 %

ANNEXE III

ÉTATS MEMBRES VISÉS À L'ARTICLE 5, PARAGRAPHE 5

Belgique

Danemark

Irlande

Espagne

Italie

Chypre

Luxembourg

Autriche

Portugal

Slovénie

Finlande

Suède
