

COM(2018) 723 final LIMITE

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018/2019

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 20 novembre 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 20 novembre 2018

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des Normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale

E 13628

Bruxelles, le 31 octobre 2018
(OR. en)

13808/18

**Dossier interinstitutionnel:
2018/0372(NLE)**

LIMITE

**AVIATION 144
RELEX 920
ENV 714
CLIMA 197**

PROPOSITION

Origine: Pour le secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil
de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2018) 723 final

Objet: Proposition de DÉCISION DU CONSEIL établissant la position à prendre,
au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation de l'aviation civile
internationale concernant la première édition des Normes internationales et
pratiques recommandées dans le domaine de la protection de
l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone
pour l'aviation internationale

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2018) 723 final.

p.j.: COM(2018) 723 final



Bruxelles, le 31.10.2018
COM(2018) 723 final

2018/0372 (NLE)

LIMITED

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des Normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union dans la réponse à la lettre aux États de l'OACI 2018/78 relative à l'adoption de la première édition de l'annexe 16, volume IV.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention de Chicago et l'accord de Paris

La convention de Chicago (ci-après l'«accord») vise à réglementer le transport aérien international. L'accord est entré en vigueur le 4 avril 1947 et a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale.

L'accord de Paris, adopté en décembre 2015 lors de la conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, a pour objectifs de limiter l'augmentation de la température mondiale bien en deçà de 2° C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, et de poursuivre les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5° C. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de ces réductions d'émissions, y compris le transport aérien international.

Tous les États membres de l'UE sont parties à l'accord.

2.2. L'OACI

L'Organisation de l'aviation civile internationale est une agence spécialisée des Nations unies. Elle a pour buts et objectifs d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international.

2.3. L'acte de l'OACI

La première édition des Normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) (annexe 16, volume IV, de la convention relative à l'aviation civile internationale) a été adoptée le 27 juin 2018 par le Conseil de l'OACI lors de la dixième réunion de sa 214^e session. La première édition de l'annexe 16, volume IV, contient les normes et pratiques recommandées (SARP) qui visent à mettre en œuvre le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA).

Le 20 juillet 2018, l'OACI a envoyé la lettre aux États AN 1/17.14 – 18/78 par laquelle elle invitait les États membres de l'OACI: a) à faire connaître toute désapprobation avant le 22 octobre 2018; b) à notifier toute différence et la date prévue de mise en conformité avant le 1^{er} décembre 2018 en ce qui concerne l'adoption de la première édition de l'annexe 16, volume IV.

Conformément à l'article 90 de la convention de Chicago, à moins que la majorité des États de l'OACI n'ait fait connaître sa désapprobation, les SARP du CORSIA prennent effet dans les trois mois suivant l'expiration du délai fixé pour faire connaître toute désapprobation. Les exigences de surveillance, de déclaration et de vérification relatives aux émissions de CO₂ du transport aérien international au titre de la première édition de l'annexe 16, volume IV, s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2019. Les obligations de compensation des émissions de CO₂ au titre de la première édition de l'annexe 16, volume IV, s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2021. Les règles contenues dans le CORSIA sont susceptibles de devenir

contraignantes conformément à la convention et dans les limites prévues par celle-ci. Elles sont également susceptibles de devenir contraignantes pour l'Union et ses États membres au titre des accords existants relatifs au transport aérien international.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

L'Union et ses États membres soutiennent résolument les efforts déployés par l'OACI pour mettre en place, au niveau mondial, un mécanisme de marché mondial pour le transport aérien international afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique. En effet, le Parlement européen et le Conseil ont modifié, à trois reprises, le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) afin de faciliter la réalisation de progrès au sein de l'OACI concernant son mécanisme de marché mondial; l'Union et ses États membres ont par ailleurs apporté un soutien financier et des contributions d'experts considérables¹ au secrétariat de l'OACI au cours des 6 dernières années afin d'aider l'OACI à réaliser son objectif.

Les SARP du CORSIA, qui reflètent l'intention vivement saluée de stabiliser les émissions du transport aérien à leurs niveaux de 2020, permettent de réaliser des progrès significatifs en vue d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris et de maintenir la hausse de la température mondiale bien en deçà de 2° C.

L'Union et ses États membres sont parmi les premiers à adopter des dispositions législatives aux fins de l'application du mécanisme de marché mondial de l'OACI, tandis que d'autres États devraient aussi l'appliquer au niveau national.

Ainsi qu'il ressort des articles 28 *ter* et 28 *quater* de la directive 2003/87/CE, l'Union est disposée à donner suite à l'adoption des instruments pertinents de l'OACI (en l'espèce, le CORSIA), dont l'adoption avait été prévue.

Conformément à l'article 28 *quater* de la directive 2003/87/CE, la Commission est tenue d'adopter des modalités de surveillance, de déclaration et de vérification appropriées des émissions aux fins de l'application du mécanisme de marché mondial de l'OACI à toutes les liaisons qui en relèvent. Un acte fondé sur ladite disposition est actuellement en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la Commission prépare actuellement un règlement d'exécution relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'un autre règlement d'exécution concernant la vérification des déclarations d'émissions de gaz à effet de serre et des déclarations relatives aux tonnes-kilomètres et l'accréditation des vérificateurs.

L'article 28 *ter* de ladite directive concerne les modifications apportées au SEQE-UE par le Parlement européen et le Conseil selon la procédure législative ordinaire. Conformément aux modifications apportées en 2017 à la directive établissant le SEQE-UE [règlement (UE) 2017/2392], la Commission doit examiner les moyens de mettre l'instrument concerné (en l'espèce, le CORSIA) en œuvre dans le droit de l'Union par le biais d'une révision de ladite directive, conforme aux objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030. À cette fin, dans un délai d'un an après l'adoption par l'OACI des instruments législatifs pertinents et avant qu'ils ne deviennent opérationnels, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil dans lequel elle examine, entre autres, l'ambition et

¹ Citons notamment un soutien financier de plus de 15 millions d'euros en faveur de projets de renforcement des capacités dans les pays en développement, le temps consacré par les membres du personnel de la Commission, de l'AESA et d'Eurocontrol impliqués dans les travaux de l'OACI, la participation active des experts gouvernementaux et du secteur, et le détachement de personnel auprès du secrétariat de l'OACI.

l'intégrité environnementale de l'instrument de l'OACI. Le cas échéant, ce rapport est accompagné d'une proposition législative.

Actuellement, certaines différences subsistent entre les règles de l'Union, notamment la directive 2003/87/CE, et la première édition de l'annexe 16, volume IV. Toutefois, le délai fixé dans la lettre aux États de l'OACI AN 1/17.14 – 18/78 pour notifier les éventuelles différences est trop court pour que l'Union puisse adopter toute adaptation avant la date limite. Par conséquent, pour permettre à l'OACI de tenir pleinement compte de la législation actuelle de l'Union ainsi que des travaux engagés dans le domaine de la surveillance, de la déclaration et de la vérification, il est proposé que les États membres envoient une réponse à la lettre aux États AN 1/17.14 – 18/78, par laquelle ils notifieraient les différences existantes, en renvoyant à la législation de l'UE en vigueur, et décriraient les adaptations en cours de la législation de l'UE et les dispositions existantes concernant la future révision de la directive 2003/87/CE. L'objet de l'acte envisagé porte sur un domaine pour lequel l'Union dispose d'une compétence externe exclusive en vertu du dernier cas de figure prévu à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE puisque l'acte envisagé est susceptible d'affecter les règles relatives au système d'échange de quotas d'émission de l'UE ou d'en altérer la portée.

Il est donc nécessaire d'adopter, dans les meilleurs délais et bien avant la date limite du 1^{er} décembre fixée dans la lettre aux États de l'OACI, la position de l'Union pour que les États membres soumettent la notification requise des différences existantes. Il convient d'adopter une position de l'Union afin d'assurer la compatibilité avec le droit de l'Union en vigueur.

4. COHERENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES DE L'UNION

La décision proposée est compatible avec les autres politiques de l'Union, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et des transports, et les complète². La transition mondiale vers une énergie propre nécessitera des changements dans la manière de faire des affaires et d'investir, ainsi que des incitations dans tous les domaines d'action.

5. BASE JURIDIQUE

5.1. Base juridique procédurale

5.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord³.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* inclut les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui

² COM(2016) 110 final.

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, point 64.

«ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»⁴.

5.1.2. Application au cas d'espèce

L'OACI est une instance créée par un accord, en l'occurrence par la convention de Chicago.

L'acte que les États membres sont appelés à adopter est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé est de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil⁵. L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la proposition de décision est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5.2. Base juridique matérielle

Conformément à l'article 192, paragraphe 1, et à l'article 191 du TFUE, l'Union européenne contribue notamment à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

5.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

5.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique climatique dans le cadre du transport aérien international.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

5.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

2018/0372 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

⁵ 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 (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

**établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de
l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des
Normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de
l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation
internationale**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, lu conjointement avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale (ci-après la «convention»), qui vise à réglementer le transport aérien international, est entrée en vigueur le 4 avril 1947. Elle a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).
- (2) Les États membres de l'Union sont parties contractantes à la convention et membres de l'OACI, tandis que l'Union a le statut d'observateur au sein de certains organes de l'OACI.
- (3) En vertu de l'article 54 de la convention, le Conseil de l'OACI peut adopter des normes et des pratiques recommandées internationales.
- (4) La 21^e conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques s'est conclue avec succès en décembre 2015, par l'adoption de l'accord de Paris, dont l'objectif est de limiter l'augmentation de la température mondiale bien en deçà de 2° C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, et de poursuivre les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5° C. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de ces réductions d'émissions, y compris le transport aérien international.
- (5) La 39^e assemblée générale de l'OACI, qui s'est tenue en 2016, a décidé de mettre au point un mécanisme de marché mondial visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international à leurs niveaux de 2020⁶. La position de l'Union à cet égard a été définie dans la décision (UE) 2016/915 du Conseil⁷.
- (6) Le Conseil de l'OACI, lors de la dixième réunion de sa 214^e session le 27 juin 2018, a adopté la première édition de l'annexe 16, volume IV, de la convention: les Normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA).
- (7) Les règles contenues dans le CORSIA sont susceptibles de devenir contraignantes conformément à la convention et dans les limites prévues par celle-ci. Elles sont également susceptibles de devenir contraignantes pour l'Union et ses États membres au titre des accords existants relatifs au transport aérien international.

⁶ https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_3.pdf

⁷ Décision (UE) 2016/915 du Conseil du 30 mai 2016 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne l'instrument international à rédiger au sein des organes de l'OACI en vue d'aboutir à l'application, à partir de 2020, d'un mécanisme de marché mondial unique pour les émissions du transport aérien international (JO L 153 du 10.6.2016, p. 32).

- (8) Conformément à l'article 90 de la convention, à moins que la majorité des États contractants n'ait fait connaître sa désapprobation, le CORSIA prendra effet dans les trois mois suivant l'expiration du délai fixé pour faire connaître toute désapprobation.
- (9) L'article 38 de la convention concerne les différences par rapport aux normes et procédures internationales. Conformément au libellé de ladite disposition, tout État contractant qui estime ne pouvoir se conformer en tous points à l'une quelconque de ces normes ou procédures internationales, ou mettre ses propres règlements ou pratiques en complet accord avec une norme ou procédure internationale amendée, ou qui juge nécessaire d'adopter des règles ou des pratiques différant sur un point quelconque de celles qui sont établies par une norme internationale, notifie immédiatement à l'OACI les différences entre ses propres pratiques et celles qui sont établies par la norme internationale.
- (10) Le 20 juillet 2018, l'OACI a envoyé une lettre aux États, portant la référence AN 1/17.14 – 18/78, par laquelle elle invitait les États contractants, premièrement, à faire connaître toute désapprobation concernant tout élément du CORSIA avant le 22 octobre 2018; et, deuxièmement, à notifier toute différence entre leurs propres pratiques et le CORSIA ainsi que la date prévue de mise en conformité avant le 1^{er} décembre 2018.
- (11) Le CORSIA s'appliquera à tout exploitant d'avions dont les émissions annuelles de CO₂ sont supérieures à 10 000 tonnes et proviennent de vols internationaux effectués avec des avions ayant une masse maximale certifiée au décollage supérieure à 5 700 kg, à l'exception des vols humanitaires, médicaux et de lutte contre le feu.
- (12) Les exigences de surveillance, de déclaration et de vérification énoncées dans le CORSIA s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2019.
- (13) Du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2035, les obligations de compensation prévues par le CORSIA s'appliqueront à tout exploitant d'avions effectuant des vols internationaux (comme défini à la partie II, chapitre 1, point 1.1.2, et à la partie II, chapitre 2, point 2.1) entre les États contractants visés dans un document de l'OACI à venir, intitulé «CORSIA States for Chapter 3 State Pairs».
- (14) Il y a lieu d'établir la position à prendre au nom de l'Union dans la réponse à la lettre aux États de l'OACI AN 1/17.14-18/78. En effet, le CORSIA sera de nature à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, et notamment la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil⁸.
- (15) Compte tenu des progrès que le CORSIA permettrait de réaliser au niveau international, aucune désapprobation ne devrait être notifiée au titre de l'article 90 de la convention.
- (16) L'Union soutient pleinement les efforts entrepris au sein de l'OACI afin de rendre le CORSIA opérationnel dès que possible. Conformément à la directive 2003/87/CE, la Commission est en train de transposer les exigences de surveillance, de déclaration et de vérification du CORSIA dans des actes de l'UE, dont l'entrée en vigueur est prévue au plus tard en janvier 2019. En outre, la Commission est tenue de présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil dans lequel elle examine les moyens de transposer ces instruments de l'OACI dans le droit de l'Union. Le délai fixé dans

⁸ 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 (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

la lettre aux États de l'OACI AN 1/17.14 – 18/78 pour notifier les éventuelles différences est trop court pour que l'Union puisse adopter toute adaptation avant la date limite. Par conséquent, pour permettre à l'OACI de tenir pleinement compte de la situation juridique actuelle au niveau de l'Union ainsi que des travaux engagés dans le domaine de la surveillance, de la déclaration et de la vérification, les États membres devraient, dans la réponse à la lettre aux États AN 1/17.14 – 18/78, notifier les différences conformément à l'annexe de la présente décision.

- (17) L'article 28 *ter*, paragraphes 2 et 3, de la directive 2003/87/CE décrit le suivi à réserver à l'issue des travaux réalisés au niveau de l'OACI. Il convient de communiquer les termes de cette disposition à l'OACI.
- (18) La position de l'Union est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres de l'OACI,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union dans la réponse à la lettre aux États, envoyée le 20 juillet 2018 par l'Organisation de l'aviation civile internationale avec la référence AN 1/17.14 – 18/78, figure en annexe.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles,

*Par le Conseil
Le président*