

Bruxelles, le 16.10.2013
SWD(2013) 431 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté en vue de la mise en œuvre d'ici à 2020 d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions dues à l'aviation internationale

{ COM(2013) 722 final }
{ SWD(2013) 430 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté en vue de la mise en œuvre d'ici à 2020 d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions dues à l'aviation internationale

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Application insuffisante des mesures fondées sur le marché pour remédier à la forte croissance des émissions de l'aviation internationale

En matière de lutte contre le changement climatique, l'UE s'est fermement engagée à limiter l'augmentation moyenne de la température mondiale à 2°C au-dessus des valeurs préindustrielles. À cette fin, l'un des principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive est de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990. Limiter les émissions de gaz à effet de serre dues à l'aviation est essentiel pour contribuer au respect de cet engagement.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, les émissions mondiales de CO₂ dues à l'aviation civile représentent actuellement environ 2,5 % des émissions totales de CO₂. Pour l'avenir, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) prévoit que, d'ici à 2036, les émissions résultant de l'aviation internationale augmenteront de 155 % à 300 % par rapport à 2006, en fonction du niveau des améliorations technologiques et opérationnelles. La part des émissions totales de CO₂ dues à l'aviation internationale devrait atteindre au moins 4 % d'ici à 2050 si aucune mesure d'atténuation supplémentaire n'est prise.

Étant donné que l'utilisation de nouvelles technologies et pratiques opérationnelles dans le secteur de l'aviation n'offre qu'un potentiel limité de réduction des émissions, il est nécessaire de recourir à des mécanismes de marché afin de s'assurer que l'aviation participe équitablement à la réduction des émissions mondiales. Les mécanismes de marché permettent au secteur de l'aviation de compenser la forte croissance de ses émissions en finançant à moindre coût des réductions d'émissions dans d'autres secteurs.

L'UE a ouvert la voie de la mise en œuvre de mesures fondées sur le marché en intégrant les activités aériennes dans son système d'échange de quotas d'émission (ci-après le «système d'échange de l'UE»). Nonobstant ses effets positifs pour l'environnement à de faibles coûts économiques, la mise en œuvre du système d'échange de l'UE a dû faire face à une importante opposition internationale (voir section 1.2.1). Un certain nombre d'États se sont opposés au système d'échange, alléguant qu'il porterait sur une part trop élevée des émissions internationales et que l'UE n'aurait pas les compétences nécessaires pour contraindre les exploitants des pays tiers à participer au système. La Cour européenne de justice a toutefois rejeté ces affirmations.

Indépendamment de l'opposition internationale, le système d'échange de l'UE, qui ne porte que sur environ 50 % des émissions dues à l'aviation internationale, ne suffira pas à arrêter la

forte croissance prévue pour les émissions dues au transport aérien au niveau mondial. C'est pourquoi, malgré la mise en place du système d'échange de l'UE, il subsiste une faille dans la prise en charge sur le plan mondial des émissions dues à l'aviation internationale puisqu'aucune autre région, mis à part l'UE, n'a mis en œuvre de mesures fondées sur le marché.

L'application insuffisante des mesures fondées sur le marché et la forte opposition au système d'échange de l'UE s'expliquent par l'absence d'un accord politique mondial: jusqu'à présent, il n'a été possible ni d'obtenir un engagement clair en faveur de l'élaboration, dans le cadre de l'OACI, d'un mécanisme de marché mondial, ni de dégager un accord sur les principes généralement admis pour la mise en œuvre de mécanismes de marché au niveau régional, telles que le système d'échange de l'UE.

1.2. Action de l'UE dans un contexte international difficile

1.2.1. Intégration de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE

La directive 2003/87/CE a été modifiée par la directive 2008/101/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre:

- participation de tous les États membres de l'Espace économique européen (EEE) - y compris l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein,
- couverture de la totalité des émissions dues aux vols dont les points de départ et d'arrivée se situent dans un aéroport de l'EEE (ci-après, les «vols intra-EEE») et aux vols au départ d'un aéroport de l'EEE à destination d'un pays tiers ou à destination d'un aéroport de l'EEE au départ d'un pays tiers (ci-après, les «vols extra-EEE»),
- plafond d'émission équivalent à 95 % de la moyenne des émissions historiques dues à l'aviation entre 2004 et 2006,
- obligation faite aux exploitants d'aéronefs de commencer à soumettre des déclarations d'émissions en 2010 et de respecter totalement le système - y compris la restitution de quotas - à partir de 2012.

Toutefois, l'intégration des vols au départ et à destination des pays tiers dans le système d'échange de l'UE a soulevé une forte opposition sur le plan international:

- l'Air Transport Association of America (ATA - association du transport aérien américain) et les principales compagnies aériennes américaines ont remis en cause la légalité du système d'échange de l'UE, alléguant entre autres qu'il serait contraire au droit coutumier international d'appliquer ce système aux portions de vol effectuées en dehors de l'espace aérien des pays de l'EEE. La Cour européenne de justice a rejeté ces allégations et a confirmé que l'UE avait les compétences pour étendre le système d'échange de l'UE à la totalité de la distance des vols au départ ou à destination d'un aéroport de l'UE,
- les opposants au système d'échange de l'UE, notamment la Chine, l'Inde, la Russie et les États-Unis, ont signé deux déclarations contre ce système, au motif qu'il serait contraire au droit international et ne devrait pas s'appliquer aux exploitants d'aéronefs enregistrés dans leurs pays,
- depuis 2011, les compagnies aériennes de la Chine continentale et la plupart des compagnies indiennes ne se sont pas conformées au système d'échange de l'UE,

- en 2012, le Congrès américain a voté le «Emissions Trading Scheme Prohibition Act» (ou «Thune Bill») qui permettrait à l'administration américaine, à la suite d'une consultation publique, de rendre une ordonnance en vertu de laquelle les compagnies aériennes enregistrées aux États-Unis ne devraient pas se conformer au système d'échange de l'UE. Aucune ordonnance de ce type n'a été proposée jusqu'à présent.

1.2.2. *Évolutions récentes dans la perspective de l'assemblée de l'OACI de 2013*

L'UE a un long passé de multilatéralisme et a toujours cherché à orienter l'action de l'OACI en faveur de mesures fondées sur le marché. Afin de faciliter les négociations en vue de l'assemblée de l'OACI de 2013, l'UE a adopté la décision suspensive n° 377/2013/CE retardant temporairement la mise en application prévue pour 2012 des obligations résultant du système d'échange de l'UE pour les vols à destination ou au départ de la plupart des pays tiers.

Cela a donné à l'assemblée de l'OACI de 2013 l'impulsion nécessaire pour progresser dans l'élaboration d'un mécanisme de marché mondial et dans l'établissement d'un accord portant sur un cadre pour des mécanismes de marché au niveau national et régional (ci-après, le «cadre pour des mécanismes de marché»).

- Proposition de l'UE pour une feuille de route vers un mécanisme de marché mondial

Les États membres de l'UE ont proposé que l'assemblée de l'OACI de 2013 décide d'une feuille de route contraignante en vue de l'établissement d'un mécanisme de marché mondial. Le travail relatif aux éléments de conception d'un mécanisme de marché mondial devrait être réalisé par l'assemblée de l'OACI en 2016 et le mécanisme de marché mondial devrait être mis en œuvre à partir de 2020.

Lors de sa session plénière du 3 juin 2013, l'association internationale du transport aérien (IATA) a approuvé à une majorité écrasante une résolution en faveur d'une feuille de route vers un mécanisme de marché mondial.

- Compromis sur la portée géographique des mécanismes de marché régionaux ou nationaux

Le cadre pour des mécanismes de marché devrait fournir des lignes directrices permettant de garantir l'application cohérente de tels mécanismes au niveau national et régional. L'une des principales questions porte sur la couverture des émissions dues à l'aviation internationale dans le cadre d'un mécanisme de marché national ou régional. La préférence de nombreux États membres de l'OACI va à un cadre permettant de limiter la portée d'un mécanisme régional aux émissions de la région en question. En vue d'un compromis et étant donné le niveau élevé d'ambition du mécanisme de marché mondial, les États membres de l'UE se sont déclarés ouverts à l'idée de diminuer la portée géographique des systèmes régionaux préalablement à l'application du mécanisme mondial en 2020.

1.2.3. *Issue de l'assemblée de l'OACI de 2013*

L'assemblée de l'OACI a adopté la feuille de route proposée vers un mécanisme de marché mondial en 2020. Toutefois, aucun compromis n'a pu être trouvé concernant les lignes directrices permettant l'application de mécanismes de marché régionaux dans l'entre-temps. Comme lors des précédentes assemblées de l'OACI, les États membres de l'UE ont rejeté les allégations d'autres États selon lesquelles un mécanisme de marché régional doit être agréé par les États dont les compagnies aériennes opèrent dans les États appliquant ce mécanisme de marché.

1.3. Scénario de base: maintien du système d'échange de quotas d'émission de l'UE dans son intégralité

Bien que le système d'échange de l'UE n'impose que de faibles coûts aux exploitants d'aéronefs et que la Cour européenne de justice ait clairement établi la légalité de son application à tous les vols au départ et à l'arrivée, on ne peut s'attendre à ce que l'opposition internationale prenne fin si le système d'échange de l'UE est maintenu dans son intégralité. Appliquer le système d'échange de l'UE dans son intégralité à partir de 2013 risque dès lors de faire obstacle aux négociations au sein de l'OACI concernant l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes de marché.

2. OBJECTIFS

L'objectif général - garantir la contribution du secteur de l'aviation à la réduction des effets du changement climatique - n'a pas été modifié depuis l'intégration de l'aviation dans le système d'échange de l'UE. En outre, comptant sans aucun doute parmi les plus fervents partisans de l'action multilatérale, l'UE a placé la coopération internationale et la recherche d'une solution mondiale à l'avant-plan de l'élaboration de ses politiques.

Les objectifs spécifiques sont doubles:

- faciliter l'élaboration et la mise en œuvre, d'ici à 2020, d'un mécanisme de marché mondial portant sur l'ensemble des émissions dues à l'aviation internationale,
- maintenir le système d'échange de l'UE pour les émissions résultant de tous les vols au départ ou à destination de l'EEE, dans l'attente de la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial en 2020.

Les résultats de la consultation publique confirment que toutes les parties prenantes - les entreprises, les autorités publiques et les ONG - sont très favorables à l'utilisation de mécanismes de marché dans le secteur de l'aviation.

Les options de modification du système d'échange de l'UE retenues après l'assemblée de l'OACI de 2013 devraient continuer de permettre la réalisation des objectifs opérationnels suivants:

- conserver l'efficacité environnementale,
- ne pas réduire la compétitivité du secteur de l'aviation,
- maintenir des conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur en ce qui concerne l'aviation,
- limiter les coûts administratifs supplémentaires,
- assurer la cohérence avec le droit international et les résolutions non contraignantes de l'assemblée de l'OACI, dans la mesure où elles correspondent aux déclarations de l'UE concernant ces résolutions.

L'efficacité environnementale, les faibles coûts administratifs et l'acceptabilité politique sont les préoccupations principales avancées par les parties prenantes dans la consultation publique.

3. OPTIONS POLITIQUES

Ainsi que cela a été énoncé dans la décision suspensive (voir section 1.2.2), l'UE décidera après l'assemblée de l'OACI de 2013 s'il est nécessaire de modifier le système d'échange de l'UE afin que son influence sur l'issue de l'assemblée de l'OACI soit optimale.

3.1.1. *Système d'échange de l'UE dans son intégralité*

Le maintien du système d'échange de l'UE dans son intégralité signifie que les exploitants d'aéronefs restent responsables de toutes les émissions dues aux vols au départ ou à destination des aéroports de l'EEE.

3.1.2. *Option mixte*

Se fondant sur la proposition d'un cadre pour des mécanismes de marché qui bénéficiait du soutien des principaux pays actifs dans le secteur de l'aviation avant l'assemblée de l'OACI de 2013 mais sur laquelle l'assemblée ne s'est finalement pas accordée, un mécanisme de marché régional devrait s'établir sur la portée géographique suivante:

- couverture de la totalité des émissions dues à l'ensemble des vols au départ ou à destination d'un groupe d'États, plus
- une partie des émissions dues aux vols au départ ou à destination de pays tiers ne faisant pas partie du groupe d'États, en fonction de la distance totale parcourue au-dessus des zones associées au groupe d'États (ainsi, pour un vol Paris-Pékin, le système d'échange de l'UE porterait sur la distance parcourue au-dessus d'États de l'EEE jusqu'à la frontière avec un pays tiers, dans le cas présent la Russie, ou à partir de celle-ci).

Si le système d'échange de l'UE est adapté en fonction de ce champ d'application, la totalité des émissions dues aux vols intra-EEE restera prise en charge mais l'application aux émissions dues aux vols extra-EEE sera réduite en proportion de la distance parcourue dans l'EEE (ci-après, l'«option mixte»). Diverses approches existent en ce qui concerne les distances de survol de la mer [par exemple, mer territoriale, qui s'étend jusqu'à 12 milles marins des côtes ou la zone économique exclusive (ZEE), qui s'étend jusqu'à 200 milles marins des côtes].

3.1.3. *Options de rechange*

Outre l'option mixte, les options de rechange suivantes ont été examinées:

- option «vols au départ»: tous les vols intra-EEE sont concernés mais seulement les vols décollant à destination de pays non-EEE. Cette approche était la proposition initiale défendue par l'UE pour la portée géographique du cadre pour des mécanismes de marché, mais elle a été rejetée par un grand nombre des États membres de l'OACI,
- option 50/50: comme l'a démontré la consultation publique, la majorité des ONG de défense de l'environnement sont favorables à une limitation de l'application du système d'échange de l'UE à 50 % des vols au départ et à l'arrivée pour ce qui est des vols extra-EEE. Toutefois, cette option n'a jamais été débattue au sein de l'OACI,
- une exclusion générale de tous les vols extra-EEE (comparable à la décision suspensive) reviendrait à limiter l'application aux vols intra-EEE,
- option en amont: le passage à un système en amont ferait reposer le respect du système sur les fournisseurs de carburant plutôt que sur les exploitants d'aéronefs. La portée de cette option sur les émissions serait similaire à l'option «vols au départ» car les fournisseurs de carburant restitueraient des quotas correspondant au carburant vendu aux aéroports de l'EEE. Afin d'éviter que les fournisseurs de carburant ne réalisent des bénéfices exceptionnels, aucun quota ne serait attribué à titre gratuit. Tous les quotas seraient cependant mis aux enchères.

4. ÉVALUATION DES INCIDENCES

4.1. Incidences environnementales

Avec l'option mixte et les options de rechange, la prise en charge des émissions est réduite de 25 % à 62 % par rapport au système d'échange de l'UE dans son intégralité (voir tableau 1).

4.2. Incidences économiques

4.2.1. Compétitivité

L'option mixte et les options de rechange - à l'exception de l'option en amont - augmentent la compétitivité globale du secteur de l'aviation par rapport au système d'échange de l'UE dans son intégralité, car la réduction du champ d'application entraîne une baisse des prix des vols extra-EEE. En raison de la suppression de l'attribution de quotas à titre gratuit, l'option en amont conduirait à une augmentation des prix des vols intra-EEE.

4.2.2. Conditions de concurrence équitables

Toutes les options politiques envisagées maintiennent des conditions de concurrence équitables sur les marchés de paires de villes pertinents car tous les exploitants sont traités de façon identique, indépendamment de leur nationalité ou de toute autre caractéristique. Dans le cas où les services sans escale sont également en concurrence avec les services faisant escale dans des aéroports pivots ne se trouvant pas dans l'EEE (par exemple, un vol de Londres à Singapour avec une escale possible à Dubai), l'option mixte permet d'éviter d'éventuels risques de distorsion parce qu'elle s'appliquera aussi bien aux services avec escale qu'aux services sans escale. Toutefois, au prix du carbone actuel, le risque de distorsion est négligeable dans toutes les options.

4.3. Incidences sur la charge administrative et faisabilité

L'option mixte peut être mise en œuvre sur la base du système actuel de mesure, de déclaration et de vérification. L'application moindre aux vols extra-EEE se traduira par la prise en compte d'un pourcentage réduit en proportion de la consommation totale de carburant (telle qu'elle est actuellement déclarée pour l'entièreté du vol). Pour les options «vols au départ», «50/50» et «suspensive», il n'est pas nécessaire de modifier le système actuel de mesure, de déclaration et de vérification. Le choix de l'option en amont impliquerait des modifications non négligeables car les fournisseurs de carburant deviendraient les entités responsables. Il faudrait s'attendre à des délais importants dans sa mise en œuvre.

4.4. Incidences sur la cohérence avec le droit international aérien et la politique de l'OACI

La Cour européenne de justice a rejeté les affirmations selon lesquelles le système d'échange de l'UE porterait atteinte à la souveraineté des autres États et a confirmé que l'UE était compétente pour l'application du système d'échange à la totalité des émissions dues aux vols au départ et à destination d'aéroports situés sur le territoire d'un État membre. Étant donné que toutes les options continuent à s'appliquer exclusivement aux vols à l'arrivée et au départ et non aux survols, elles sont conformes aux principes respectifs du droit coutumier international, de la convention de Chicago et des accords sur les services aériens.

En comparaison des autres options, l'option mixte présentera l'avantage d'être plus facilement acceptable internationalement au niveau politique car elle limitera effectivement la couverture des émissions à l'intérieur de l'EEE. En ce qui concerne l'option en amont, il existe un risque juridique pour qu'elle soit jugée comme constituant une taxe sur le carburant ou une charge aux termes de la Convention de Chicago et des accords sur les services aériens.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Dans le choix entre les différentes options, l'UE devra rechercher un point d'équilibre entre l'efficacité environnementale, les modifications éventuelles du système de mesure, de déclaration et de vérification ainsi que la cohérence des options avec le droit international et les résolutions (non contraignantes) de l'assemblée de l'OACI. Les incidences économiques des différentes options sont globalement équivalentes du point de vue de la modification du rapport coûts-avantages.

- l'option mixte a un champ d'application beaucoup plus réduit (39 % à 47 %) que le système d'échange de l'UE dans son intégralité (en fonction de la définition de sa portée sur 12 ou 200 milles marins) et occasionnerait des coûts de modification du système de mesure, de déclaration et de vérification. Du point de vue des avantages, le champ d'application plus limité en ce qui concerne les émissions apporte des arguments supplémentaires permettant de défendre le système d'échange de l'UE contre les affirmations selon lesquelles il constitue une atteinte à la souveraineté. Cette option réduit également les éventuelles distorsions concernant les vols à une escale exploités parallèlement à des vols directs,
- les options «vols au départ» et 50/50 permettent de prendre en charge 62 % des émissions en comparaison du système d'échange de l'UE dans son intégralité et ne modifient pas le système de mesure, de déclaration et de vérification. Cependant, ces options ne devant pas recevoir le soutien de la résolution de l'assemblée de l'OACI de 2013, elles n'augmenteront pas l'acceptabilité politique du système d'échange de l'UE ni n'apporteront de nouveaux arguments en sa faveur,
- l'option suspensive ne concernant que 25 % des émissions, elle ne constituera pas une solution viable à long terme au regard des objectifs de l'UE pour le secteur de l'aviation en matière d'environnement.

L'option en amont permet de prendre en charge une quantité équivalente d'émissions que l'option «vols au départ» mais elle a un effet néfaste sur la compétitivité. En outre, elle impliquerait un bouleversement complet du système de mesure, de déclaration et de vérification ainsi que de nouveaux risques juridiques.

Tableau 1: comparaison des options

	Système d'échange de l'UE dans son intégralité	Option mixte	Option «vols au départ» Option 50-50	Option suspensive	Option en amont
Efficacité environnementale	100 %	39 à 47 %	62 %	25 %	62 %
Compétitivité	Incidences mineures sur les coûts et la demande	+	+	+	-
Conditions de concurrence équitables	Pas de distorsion aux prix du carbone actuels	++	=	+	=
Effort et exactitude du système de mesure, de déclaration et de vérification	Fondé sur la consommation de carburant	-	=	=	--
Cohérence avec le droit international aérien	Légalité confirmée par la Cour européenne de justice	=	=	=	-
Acceptabilité politique à l'échelle internationale	Forte opposition internationale	++	=	++	=

- + Incidences positives en comparaison du système d'échange de l'UE dans son intégralité
 - Incidences négatives en comparaison du système d'échange de l'UE dans son intégralité
 = Points inchangés en comparaison du système d'échange de l'UE dans son intégralité

6. SURVEILLANCE ET EVALUATION

En fonction de l'issue de l'assemblée de l'OACI de 2013, des adaptations supplémentaires du système d'échange de l'UE peuvent s'avérer nécessaires pour assurer la transition vers un mécanisme de marché mondial en 2020. Il est dès lors suggéré que toute modification apportée au système d'échange de l'UE ne soit que temporaire et que, après l'assemblée de l'OACI de 2016, la Commission adresse au Parlement et au Conseil un rapport sur les actions à mettre en œuvre à partir de 2021 pour appliquer le mécanisme de marché mondial.