

Bruxelles, le 3.2.2017
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021

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

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités aériennes sont en augmentation sensible. En l'absence de nouvelles mesures, les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) imputables au transport aérien international devraient, selon les estimations, quasiment quadrupler par rapport à 2010 d'ici à 2050. Plusieurs études démontrent que les mesures techniques et opérationnelles seules, y compris les normes d'émission de CO₂ applicables aux aéronefs ou le déploiement de biocarburants durables, ne seront pas suffisantes pour réduire les émissions du transport aérien; il est donc nécessaire de recourir à des mesures fondées sur le marché pour faire face à cette évolution. La forte croissance des émissions de GES du secteur de l'aviation risque de saper les efforts déployés par l'Union et à l'échelle mondiale pour lutter efficacement contre le changement climatique.

En 2008, l'Union européenne avait été la première à s'attaquer aux émissions de GES du secteur de l'aviation en intégrant dans le système d'échange de quotas de l'Union les vols entre aéroports situés à l'intérieur de l'Espace économique européen (ci-après, les «vols intra-EEE»), d'une part, et les vols entre aéroports de l'Espace économique européen (EEE) et aéroports situés dans des pays tiers («vols extra-EEE»), d'autre part. Cette initiative a contribué à faire accepter par l'Organisation de l'aviation civile internationale l'idée d'un processus débouchant sur la mise en place d'un régime mondial de mesures fondées sur le marché pour le transport aérien international, processus qui a débuté en 2013. C'est aussi grâce à cette initiative que le secteur de l'aviation pourra contribuer à l'objectif de l'UE en matière de climat, à savoir une réduction des émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020. Dans l'attente d'un accord au sein de l'OACI, et afin d'encourager l'élaboration d'un régime mondial applicable aux émissions de l'aviation internationale dans le cadre de l'OACI, l'Union européenne a temporairement restreint le champ d'application du SEQUE de l'UE aux vols intra-EEE, jusqu'en 2016, souhaitant connaître le résultat des négociations au sein de l'OACI avant d'envisager la réinclusion des vols extra-EEE. En l'absence de modification de la directive établissant le SEQUE de l'UE, le champ d'application intégral du SEQUE sera automatiquement rétabli à compter de 2017.

En octobre 2014, le Conseil européen avait approuvé le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. La pierre angulaire de ce cadre d'action est l'objectif contraignant de réduction de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de l'UE d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030. Pour y parvenir au moindre coût, les secteurs couverts par le SEQUE de l'UE devront réduire leurs émissions de 43 % par rapport à 2005, tandis que les secteurs non couverts devront réduire les leurs de 30 %. L'Union européenne s'est fondée sur cet objectif pour présenter sa contribution au titre de l'accord de Paris, contribution qui constitue un engagement à l'échelle de l'économie, notamment en ce qui concerne les émissions de l'aviation. L'Union est résolue à contribuer à l'objectif climatique adopté dans le cadre de l'accord de Paris et qui consiste à maintenir le réchauffement climatique bien en deçà de 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour limiter la hausse de la température à 1,5 °C, ainsi qu'à l'objectif auquel aspire l'Organisation de l'aviation civile internationale, c'est-à-dire faire en sorte que les émissions mondiales nettes de CO₂ provenant de l'aviation internationale ne dépassent pas les niveaux de 2020 (croissance neutre sur le plan carbone).

En octobre 2016, lors de sa 39^e assemblée, l'OACI a approuvé une résolution sur un régime mondial de mesures basées sur le marché (RMMBM) afin de limiter l'augmentation des

émissions de l'aviation internationale à partir de 2021 au moyen d'un système de compensation visant à permettre la réalisation de l'objectif de stabilisation des émissions de l'aviation internationale aux niveaux de 2020. Pendant la première phase (2021-2026), il est expressément prévu que la participation au RMMBM soit volontaire. Tous les grands pays du secteur de l'aviation devraient appliquer le RMMBM dès le début de sa seconde phase, en 2027. L'Union européenne et ses États membres ont exprimé leur intention d'appliquer le RMMBM dès la phase d'application volontaire. Alors que l'objectif à atteindre et la nature compensatoire fondamentale du RMMBM ont été approuvés, un certain nombre de caractéristiques importantes, qui sont essentielles à l'efficacité et à l'intégrité environnementale de ce régime du point de vue climatique, doivent encore être définies et approuvées par l'OACI avant que le RMMBM puisse être mis en œuvre en 2021. Tout retard dans l'approbation de ces éléments risque de retarder cette mise en œuvre. Cela risque également de retarder la mise en application par les États en vertu du droit national, aspect pourtant crucial étant donné que l'application effective du RMMBM repose sur l'action nationale et régionale.

La législation existante impose à la Commission d'évaluer les résultats de la 39^e assemblée de l'OACI et de réexaminer, à la lumière de ces résultats, le champ d'application du SEQUE de l'UE pour les vols à destination ou en provenance de l'EEE. En l'absence de modification de cette législation, le champ d'application initial du SEQUE (qui inclut aussi les vols extra- EEE) sera de nouveau applicable. Étant donné que le RMMBM a été approuvé par l'OACI, que l'Union est favorable à son parachèvement et à sa mise en œuvre rapide et qu'elle prévoit sa mise en application à compter de 2021, il est nécessaire de réexaminer la directive établissant le SEQUE.

Afin de relancer les discussions internationales sur les modalités restantes et la gouvernance nécessaires à la mise en œuvre du RMMBM, il est proposé de maintenir le champ d'application restreint du SEQUE de l'UE (c'est-à-dire limité aux vols entre aéroports situés à l'intérieur de l'EEE, tel que défini dans le règlement n °421/2014) au-delà de 2016. Une nouvelle évaluation et un nouveau réexamen du SEQUE de l'UE seront entrepris concernant la période postérieure à 2020 lorsque plus de clarté aura été faite sur la nature et le contenu des instruments juridiques adoptés par l'OACI pour la mise en œuvre du RMMBM et qu'on en saura davantage sur les intentions de nos partenaires internationaux en ce qui concerne cette mise en œuvre. Dans ce contexte, il sera dûment tenu compte de la nécessaire cohérence par rapport à l'engagement portant sur l'ensemble de l'économie pris par l'Union au titre de l'accord de Paris et à l'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES de l'Union par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030, adopté dans ce cadre.

Afin de garantir la sécurité juridique en ce qui concerne le respect du SEQUE en 2017, il importe que la présente proposition soit adoptée rapidement par le Parlement européen et le Conseil, et de préférence avant la fin de l'année 2017.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition reprend, d'une manière générale, l'approche suivie pour les dispositions applicables aux secteurs relevant du SEQUE qui sont prévues par la directive SEQUE, tout en tenant dûment compte de l'évolution récente de la situation au sein de l'OACI, et notamment de l'accord dégagé sur le RMMBM. Le Conseil européen a expressément plaidé en faveur du maintien de l'architecture actuelle du SEQUE de l'UE et a fourni des orientations sur les points spécifiques qui devront être abordés pour la période comprise entre 2021 et 2030. Conformément à ces orientations, la Commission européenne a proposé, en juillet 2015, une proposition législative visant à réviser le système d'échange de quotas

d'émission de l'UE pour les installations fixes pour la période postérieure à 2020. Cette proposition n'abordait pas les questions d'application du SEQE aux activités aériennes, une telle démarche ayant été jugée inopportune avant la 39^e assemblée de l'OACI prévue en octobre 2016. À présent, en accord avec les conclusions du Conseil européen, la présente proposition portant sur les émissions de l'aviation prolonge l'approche suivie pour les émissions des vols intra-européens dans le cadre du SEQE de l'UE. La présente proposition est complémentaire à la révision de plus grande ampleur du SEQE proposée par la Commission en juillet 2015, qui fait actuellement l'objet de la procédure de codécision.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition prévoit la mise en œuvre d'une partie du cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 qui sera essentielle à l'établissement d'une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique. Des propositions législatives complémentaires ont d'ores et déjà été présentées pour permettre la réalisation des différents objectifs convenus par le Conseil européen. Ces propositions devraient faciliter la réalisation des objectifs en matière de climat fixés tant pour les secteurs couverts par le SEQE que pour les secteurs non couverts. Par ailleurs, la stratégie de la Commission pour l'aviation et sa stratégie en faveur d'une mobilité à faible taux d'émissions prévoient des mesures visant à réduire davantage les émissions de GES du secteur des transports qui s'inscrivent dans les efforts de décarbonation de portée plus générale entrepris ou annoncés par l'Union, y compris à l'horizon 2030.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Les articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confirment et précisent les compétences de l'UE dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. La base juridique de la présente proposition est l'article 192 du TFUE.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La directive établissant le SEQE de l'UE est un instrument existant de l'UE qui sera maintenu après 2020. Conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les objectifs de la proposition modifiant cet instrument ne peuvent être atteints que par une proposition de la Commission au niveau de l'UE.

En raison des effets transfrontières du changement climatique et de la nature largement transnationale du secteur de l'aviation, il est plus efficace d'agir au niveau de l'Union et, si possible, au niveau mondial qu'au niveau des États membres. Une action au niveau de l'Union sera la plus efficace pour permettre la réalisation des objectifs internes et internationaux de l'Union en matière de climat et garantir la mise en œuvre harmonisée du RMMBM dans l'Union européenne. Cela garantira une contribution appropriée du secteur de l'aviation à la réduction des effets du changement climatique, tout en préservant la compétitivité du secteur

européen de l'aviation sur le plan international et en maintenant des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur de l'UE.

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité parce qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre, avec un bon rapport coût-efficacité, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE pour 2020 et 2030, tout en garantissant le bon fonctionnement du marché intérieur et en facilitant l'achèvement des modalités de mise en œuvre du RMMBM.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition de règlement est complémentaire au règlement (UE) n° 421/2014 adopté à la suite de l'assemblée de l'OACI de 2013. Comme ce fut le cas pour règlement susmentionné, il importe que la présente proposition soit adoptée rapidement par le Parlement européen et le Conseil, afin que les dispositions soient en vigueur pour les prochaines échéances des obligations de mise en conformité au titre du SEQE, en mars et avril 2018. En l'absence de révision, le champ d'application initial du SEQE sera rétabli. Il convient donc que la présente proposition soit adoptée par le Parlement européen et le Conseil et entre en vigueur au plus tard début 2018, afin de procurer sécurité et clarté juridiques aux exploitants d'aéronefs qui devraient sinon restituer des quotas pour couvrir la totalité de leurs émissions résultant des vols à destination ou en provenance de pays tiers pour le 30 avril 2018, comme indiqué dans la directive 2003/87/CE.

Compte tenu du peu de temps disponible, il paraît plus expédient de présenter la présente proposition sous la forme d'un règlement. Les règlements, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre, sont le meilleur moyen d'obtenir la mise en œuvre uniforme et en temps opportun des amendements avant les échéances de mise en conformité pour l'année 2017, fixées en mars et avril 2018.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Dans le cadre du réexamen du SEQE pour la période 2021-2030, l'analyse d'impact prévoyait une évaluation de l'actuelle directive SEQE, qui a été utilisée pour l'analyse des options stratégiques. Il n'y a pas eu d'évaluation ex post ni de bilan de qualité portant spécifiquement sur le SEQE dans le secteur de l'aviation car le SEQE n'a jamais été appliqué dans l'intégralité de son champ d'application tel qu'il a été initialement conçu. Le champ d'application du SEQE pour le secteur de l'aviation a été modifié sur la base d'analyses approfondies afin de répondre aux préoccupations et de tenir compte de l'opposition suscitée par la mesure telle qu'initialement conçue, tout en préservant l'égalité de traitement de tous les exploitants assurant les mêmes liaisons. L'analyse d'impact de 2013¹ accompagnant la proposition de règlement (UE) n° 421/2014 et l'analyse d'impact qui accompagne la présente proposition,

¹ SDW(2013) 430 final.

ainsi que les rapports sur le marché du carbone établis par la Commission et les plans d'action de l'UE présentés à l'OACI par la Commission évaluent et analysent effectivement l'efficacité et le bon fonctionnement de la directive SEQE pour le secteur de l'aviation, et sont jugés constituer un rapport d'évaluation rétrospective et un bilan de qualité appropriés de la directive SEQE dans le secteur de l'aviation.

- **Consultation des parties intéressées**

En vue du réexamen du SEQE de l'UE à la suite de l'assemblée de l'OACI de 2016, une consultation publique en ligne s'est tenue pendant 12 semaines, entre le 7 mars et le 30 mai 2016. Dans l'ensemble, la plupart des parties intéressées admettent la nécessité de convenir d'objectifs ambitieux de réduction des émissions du transport aérien international et reconnaissent que des mesures mondiales fondées sur le marché constituent des outils appropriés pour réduire ces émissions. Toutefois, des divergences de vues se sont exprimées en ce qui concerne le niveau d'ambition souhaitable et les mécanismes précis de réduction des émissions. Alors que certaines parties intéressées estiment qu'il faudrait maintenir l'actuel champ d'application restreint aux vols intra-EEE du SEQE après 2017, d'autres sont d'avis de revenir au champ d'application intégral (incluant les vols à destination et les vols en provenance de pays tiers). De nombreux participants à la consultation publique ont fait observer que les choix à faire pour le SEQE après 2020 devraient être fonction du niveau d'ambition, de la nature, de la portée et de l'intégrité environnementale ou efficacité de l'accord intervenu lors de l'assemblée de l'OACI de 2016. La Commission continuera d'entretenir des contacts bilatéraux et multilatéraux constructifs avec les parties prenantes et les pays tiers.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

En ce qui concerne les projections des émissions mondiales globales de GES, l'analyse d'impact s'est appuyée sur le rapport 2015 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions du Programme des Nations unies pour l'environnement et sur le cinquième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC). Les rapports de l'Agence européenne pour l'environnement ont également servi de base pour l'établissement des projections concernant les émissions globales de GES de l'Union. L'étude s'est appuyée sur les données pertinentes contenues dans les rapports environnementaux de l'OACI, notamment en ce qui concerne les émissions et les prévisions des émissions de l'aviation internationale ainsi que les réductions de ces émissions pouvant être obtenues au moyen de mesures techniques et opérationnelles. Les prévisions de croissance du secteur de l'aviation indiquées dans le rapport environnemental de l'OACI ont été utilisées dans la modélisation et l'analyse économétriques sous-jacentes.

- **Analyse d'impact**

L'analyse d'impact envisage différents scénarios, jusqu'en 2020, d'une part, et pour la période postérieure à 2020, d'autre part. Avant 2020, les scénarios examinés et comparés à l'option de base (champ d'application intégral) sont le maintien du champ d'application intra-EEE ou la variante couvrant tous les vols au départ de l'EEE. Après 2020, le principe d'un RMMBM couvrant les vols au départ ou à destination des pays tiers est acquis, quelles que soient les

options considérées. Selon une option, les émissions des vols intra-EEE seraient compensées grâce au RMMBM, tandis que selon une autre, les obligations du SEQE continueraient de s'appliquer aux vols intra-EEE. Les options intermédiaires prévoient des modifications du SEQE applicables aux vols intra-EEE, soit en vue d'un alignement sur le RMMBM (le SEQE fonctionnant suivant le principe de la compensation), soit pour combiner les deux systèmes (le SEQE couvrant les émissions auxquelles le RMMBM ne s'appliquera pas).

L'analyse d'impact a montré que le maintien de l'actuel champ d'application restreint aux vols intra-EEE du SEQE de l'UE serait l'option la plus appropriée pour la période 2017-2020 et permettrait au secteur de l'aviation de contribuer à hauteur des attentes à l'objectif en matière de climat fixé pour 2020. Cette option serait également bien accueillie par les pays tiers et imprimerait un nouvel élan à l'OACI pour finaliser les autres modalités nécessaires à la mise en œuvre du RMMBM; En outre, les coûts administratifs associés seraient très faibles, étant donné que le système est déjà en place et très bien respecté par tous. L'atténuation, à l'échelle mondiale, des émissions du secteur serait maximisée par la mise en œuvre effective du RMMBM à partir de 2021, comme prévu.

D'autres scénarios possibles pour l'après 2020 ont également été analysés dans le cadre de l'analyse d'impact, afin de savoir si, et comment, ils pourraient contribuer à la réalisation des objectifs en matière de climat de l'UE pour 2030. Cependant, étant donné les incertitudes qui entourent encore la mise en œuvre concrète du RMMBM, il semble prématuré de prendre une décision à ce stade sur le régime qu'il conviendra d'appliquer après 2020, mais il faut se tenir prêt à réexaminer la situation en temps utile avant la date d'entrée en application prévue du RMMBM.

- **Adéquation de la réglementation et simplification**

Afin d'alléger les tâches administratives incombant aux plus petits exploitants d'aéronefs, l'exemption prévue pour les exploitants d'aéronefs non commerciaux effectuant des vols dont les émissions annuelles totales sont inférieures à 1 000 tonnes de CO₂ par an devrait continuer de s'appliquer pour une nouvelle période de dix ans.

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle contribue en particulier à l'objectif d'un haut niveau de protection de l'environnement conformément au principe de développement durable énoncé à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de la Communauté.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

En réponse aux avancées obtenues par la 39^e assemblée de l'OACI et afin d'imprimer un nouvel élan pour faciliter la mise en œuvre d'un RMMBM en vue de réduire les émissions de

l'aviation internationale à partir de 2021, il est proposé d'apporter des modifications aux activités aériennes couvertes par le SEQE de l'UE. Il est proposé de maintenir l'approche actuellement suivie concernant l'application du SEQE de l'UE, telle que définie dans le règlement (UE) n° 421/2014, au-delà de 2016, dans l'attente d'indications suffisamment claires sur la nature et le contenu des instruments juridiques adoptés par l'OACI pour la mise en œuvre du RMMBM, afin de permettre à la Commission européenne de procéder à d'autres évaluations et au réexamen du SEQE de l'UE pour la période postérieure à 2020. En accord avec cette approche, l'allocation de quotas aux exploitants d'aéronefs à partir de 2017 devrait être la même qu'en 2016. Ces dispositions devraient déjà être applicables à l'allocation de 2017. Dès lors, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la modification, l'application du SEQE de l'UE cette année-là devrait être, autant que possible, compatible et en accord avec le résultat final escompté de la procédure de codécision.

La présente proposition vise à prolonger les effets du SEQE de l'UE sur l'environnement, qui sont actuellement très bénéfiques puisque le système permet de réduire les émissions de quelque 17 millions de tonnes de CO₂ par an. Cela signifie qu'au sein de l'espace économique européen, le secteur de l'aviation contribue aux efforts internes de réduction des émissions au même titre que tout autre secteur économique. Tout en veillant à ce que le SEQE permette à l'Union de continuer à réaliser des réductions d'émission substantielles dans le secteur de l'aviation, en accord avec ses objectifs en matière de climat, la présente proposition entretient la dynamique imprimée aux travaux de l'OACI sur la mise en œuvre effective du RMMBM, afin de maximiser l'effet d'atténuation à l'échelle mondiale. La clause de réexamen adresse un signal positif quant à l'intention de l'Union européenne d'appliquer le RMMBM.

• **Article 1^{er} modifiant la directive 2003/87/CE**

La proposition modifie l'article 28 *bis* de la directive, insère deux nouveaux articles (articles 28 *ter* et 28 *quater*) et modifie l'annexe I.

Article 28 *bis*

Des modifications sont apportées à l'article 28 *bis* de la directive SEQE qui concerne les dérogations applicables par anticipation de la mise en œuvre d'une convention internationale sur l'application d'un mécanisme de marché mondial. Suivant la même approche que celle prévue par le règlement (UE) n° 421/2014 pour la période 2013-2016, la directive SEQE ne s'appliquera pas aux vols au départ ni aux vols à destination de régions ultrapériphériques et de pays tiers après 2016, tandis que les vols entre aéroports de l'EEE resteront totalement couverts. Étant donné que le champ d'application n'est pas modifié par rapport à 2016, la quantité de quotas alloués à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs restera la même qu'en 2016, proportionnelle à l'activité intra-EEE, et le facteur de réduction linéaire, applicable à tous les secteurs en vertu de la directive SEQE, ne s'appliquera qu'à partir de 2021. Les quotas alloués à partir de la réserve spéciale devraient être traités de la même manière, et leurs modalités de délivrance devraient donc être adaptées au champ d'application intra-EEE. La quantité de quotas à mettre aux enchères devrait également rester la même qu'en 2016. Le système s'appliquera aux liaisons aériennes avec les pays avec lesquels il existe un accord bilatéral reliant les systèmes de plafonnement et d'échange, et uniquement selon les modalités d'un tel accord.

Article 28 *ter*

Un nouvel article 28 *ter* est inséré dans la directive SEQE de l'UE afin de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021. Cet article dispose que la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'évolution de la situation internationale revêtant de l'intérêt pour la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial,

ainsi que sur les mesures prises par les pays tiers pour mettre en œuvre ledit mécanisme. La Commission est donc tenue d'examiner les différentes manières de transposer les instruments pertinents de l'OACI dans le droit de l'Union dans le cadre d'une révision de la directive SEQE. Cet examen pourra, s'il y a lieu, s'accompagner de propositions législatives.

Article 28 *quater*

En outre, pour préparer la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués prévoyant des modalités appropriées de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions applicables aux exploitants d'aéronefs aux fins de la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial qui est en cours d'élaboration au sein de l'OACI.

Annexe I

L'annexe I de la directive 2003/87/CE est modifiée par la prorogation, de 2020 à 2030, de l'exemption prévue pour les exploitants d'aéronefs non commerciaux effectuant des vols dont les émissions annuelles totales sont inférieures à 1 000 tonnes de CO₂ par an. Cette exemption s'est révélée efficace car elle a permis de réduire considérablement l'effort administratif nécessaire à la mise en œuvre du SEQE de l'UE, lequel a dans le même temps continué de produire des réductions substantielles des émissions. L'exemption a réduit d'environ 2 200 le nombre d'exploitants d'aéronefs régis par les États membres, ce qui ne représente que 0,2% des émissions.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen²,
vu l'avis du Comité des régions³,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Lors de la 21^e conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui s'est tenue à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015, un accord international a été adopté pour renforcer la riposte mondiale aux changements climatiques. L'accord de Paris fixe, notamment, un but à long terme qui répond à l'objectif visant à maintenir la hausse de la température mondiale bien en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre les efforts pour la maintenir à 1,5 °C par rapport à ces mêmes niveaux. L'accord de Paris a été approuvé au nom de l'Union par la décision (UE) 2016/1841 du Conseil. Il est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Pour atteindre le but fixé par l'accord de Paris, les parties doivent établir, communiquer et actualiser les contributions déterminées au niveau national successives.
- (2) Les objectifs environnementaux de l'Union visés à l'article 191 du traité sont la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, et 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.
- (3) Le Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 a fixé comme objectif contraignant de réduire d'au moins 40 % par rapport à 1990 les émissions de gaz à effet de serre de tous les secteurs de l'économie de l'Union d'ici à 2030. Le Conseil du 6 mars 2015 a

² JO C du , p. .

³ JO C du , p. .

formellement approuvé cet engagement de l'Union et de ses États membres, qui constitue leur contribution prévue déterminée au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris. Selon les conclusions du Conseil européen d'octobre 2014, cet objectif devait être atteint collectivement et au meilleur rapport cout-efficacité par l'Union, les réductions des émissions s'élevant à 43 % par rapport à 2005 d'ici à 2030 dans les secteurs couverts par le SEQE et à 30 % dans les secteurs non couverts par le SEQE. Tous les secteurs économiques devaient contribuer à la réalisation de ces réductions.

- (4) L'Union et ses États membres s'efforcent depuis 1997 de parvenir à un accord international pour réduire l'incidence des émissions de gaz à effet de serre du secteur de l'aviation et ont mis en place, depuis 2008, une législation qui vise à limiter l'incidence des activités aériennes sur le climat au moyen du système d'échange de quotas d'émission de l'Union, opérationnel depuis 2005. Afin de faire progresser les négociations au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Union a adopté deux dérogations temporaires à la directive SEQE, de manière à limiter les obligations de mise en conformité incombant aux exploitants d'aéronefs aux seules émissions des vols entre des aéroports situés dans l'Espace économique européen (EEE), avec égalité de traitement des exploitants d'aéronefs sur les liaisons, quel que soit leur lieu d'établissement. Le règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil, qui constitue la dérogation la plus récente à la directive SEQE, a limité les obligations de mise en conformité aux vols intra-EEE entre 2013 et 2016, et prévoit d'éventuelles modifications du champ d'application du système en ce qui concerne les activités à destination ou au départ d'aéroports situés en dehors de l'EEE à partir du 1^{er} janvier 2017, à l'issue du réexamen prévu par ledit règlement.
- (5) Compte tenu de la résolution sur un régime mondial de mesures basées sur le marché adoptée lors de la 39^e assemblée de l'OACI en octobre 2016 pour compenser les émissions de l'aviation internationale qui dépasseraient les niveaux de 2020, il paraît opportun de maintenir la dérogation existante dans l'attente de l'évolution des négociations concernant les caractéristiques et la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial. À cet égard, il est prévu que l'OACI adopte en 2018 des normes et pratiques recommandées afin de compléter cette résolution et de permettre la mise en œuvre du mécanisme mondial. Toutefois, la mise en application concrète de ce mécanisme nécessitera une action au niveau national de la part des États membres de l'OACI. En outre, l'OACI doit élaborer les modalités de gouvernance, y compris un système de registres. Dans ce contexte, la dérogation actuelle aux obligations prévues par le SEQE de l'UE pour les vols à destination ou en provenance de pays tiers devrait être prolongée, sous réserve de l'évaluation de la mise en œuvre du régime de l'OACI, afin d'encourager une dynamique au sein de l'OACI et de faciliter la mise en application du régime de l'OACI. En conséquence de la prolongation de la dérogation, la quantité de quotas à mettre aux enchères ou à allouer à titre gratuit, y compris à partir de la réserve spéciale, devrait être identique à celle correspondant à 2016 et devrait être proportionnelle à la réduction de l'obligation de restitution.
- (6) Étant donné que les principales caractéristiques du mécanisme de marché mondial n'ont pas encore été définies et que la mise en œuvre de celui-ci dépend de la législation des États et des régions, il paraît approprié de prévoir un réexamen lorsque des précisions auront été fournies sur la nature et le contenu de ces instruments juridiques, avant l'entrée en application du régime mondial de mesures basées sur le marché de l'OACI, ainsi que la remise d'un rapport au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport devrait tenir compte des normes ou autres instruments adoptés

dans le cadre de l'OACI, des mesures prises par les pays tiers pour mettre en œuvre le mécanisme de marché mondial applicable aux émissions à partir de 2021 et d'autres initiatives prises en la matière au niveau international (par exemple, les règles dans le cadre de la CCNUCC et de l'accord de Paris concernant les marchés du carbone et la comptabilité carbone). Ce rapport devrait aborder la manière de transposer ces instruments dans le droit de l'Union dans le cadre d'une révision du SEQE. Il devrait également prendre en considération les règles applicables aux vols intra-EEE, le cas échéant. Ce rapport devrait au besoin être accompagné d'une proposition adressée au Parlement européen et au Conseil, qui permette au secteur de l'aviation de contribuer au respect de l'engagement de réduction des émissions à l'horizon 2030, pris à l'échelle de l'économie par l'Union.

- (7) Afin d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif, le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité devrait être délégué à la Commission en vue de l'adoption de mesures de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions applicables aux exploitants d'aéronefs aux fins de la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial en cours d'élaboration au sein de l'OACI. Il est particulièrement important que la Commission procède à des consultations appropriées pendant ses travaux préparatoires, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes établis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016. En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.
- (8) Dans un souci de simplification et afin d'alléger les tâches administratives incombant aux plus petits exploitants d'aéronefs, les exploitants d'aéronefs non commerciaux émettant moins de 1 000 tonnes de CO₂ par an devraient continuer d'être considérés comme satisfaisant aux exigences de la directive 2003/87/CE pendant une nouvelle période de dix ans, au cours de laquelle des mesures devraient être élaborées de manière à ce que, à l'avenir, tous les exploitants contribuent aux réductions des émissions.
- (9) Il est essentiel de garantir la sécurité juridique pour les exploitants d'aéronefs et les autorités nationales au vu de l'échéance de restitution du 30 avril 2018 spécifiée dans la directive 2003/87/CE. En conséquence, le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- (10) Il convient dès lors de modifier la directive 2003/87/CE en conséquence.

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

La directive 2003/87/CE est modifiée comme suit:

- (1) L'article 28 *bis* est modifié comme suit:
 - (a) le paragraphe 1 est modifié comme suit:
 - i. Les points a) et b) sont remplacés par le texte suivant:

- (a) toutes les émissions de vols à destination ou en provenance d'aérodromes situés en dehors de l'espace économique européen (EEE), pour chaque année civile à compter du 1^{er} janvier 2013, sous réserve du réexamen visé à l'article 28 *ter*».
- (b) toutes les émissions de vols reliant un aérodrome situé dans une région ultrapériphérique au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et un aérodrome situé dans une autre région de l'EEE, pour chaque année civile à compter du 1^{er} janvier 2013, sous réserve du réexamen visé à l'article 28 *ter*».
- ii. le point c) est supprimé.
- (b) le paragraphe 2 est modifié comme suit:
 - i. le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«À partir du 1^{er} janvier 2017, par dérogation aux articles 3 *quinquies* à 3 *septies* et jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications consécutives au réexamen visé à l'article 28 *ter*, les exploitants d'aéronefs reçoivent chaque année le nombre de quotas qui correspond à l'année 2016. À partir de 2021, ce nombre de quotas est soumis à l'application du facteur linéaire visé à l'article 9.»
 - ii. le troisième alinéa est supprimé.
- (c) Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Par dérogation à l'article 3 *quinquies*, paragraphe 3, le nombre de quotas à mettre aux enchères par chaque État membre à partir du 1^{er} janvier 2013 est réduit de manière à correspondre à la part d'émissions de l'aviation imputée à cet État membre qui résulte de vols ne faisant pas l'objet des dérogations prévues au paragraphe 1, points a) et b), du présent article.»
- (d) le paragraphe 7 est remplacé par le texte suivant:

«Le paragraphe 1 s'applique aux pays avec lesquels un accord tel que visé à l'article 25 ou 25 *bis* a été conclu, selon les modalités de cet accord uniquement».
- (2) Les articles 28 *ter* et 28 *quater* suivants sont insérés:

*«Article 28 *ter**

Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial de l'OACI

1. La Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur les normes pertinentes ou autres instruments juridiques de l'OACI ainsi que sur les mesures nationales prises par les pays tiers pour mettre en œuvre le mécanisme de marché mondial qui s'appliquera aux émissions à partir de 2021, et sur d'autres évolutions de la situation en la matière au niveau international.
2. Le rapport devrait examiner les moyens de transposer ces instruments de l'OACI dans le droit de l'Union dans le cadre d'une révision de la directive 2003/87/CE. Les règles applicables à l'égard des vols à l'intérieur de l'Espace économique européen (EEE) devraient aussi être prises en considération, le cas échéant.

3. Le rapport est accompagné, s'il y a lieu, de propositions adressées au Parlement européen et au Conseil en vue de modifier, supprimer, prolonger ou remplacer les dérogations prévues à l'article 28 *bis*, en accord avec l'engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'économie pour 2030.

Article 28 quater

Modalités de surveillance, de déclaration et de vérification aux fins du mécanisme de marché mondial

1. La Commission adopte des modalités de surveillance, de déclaration et de vérification appropriées des émissions aux fins de l'application du mécanisme de marché mondial qui est en cours d'élaboration au sein de l'OACI. Ces modalités reposent sur les mêmes principes que le règlement visé à l'article 14, paragraphe 1, et garantissent la vérification des déclarations d'émission en conformité avec les dispositions de l'article 15.
2. La Commission est habilitée à adopter un acte délégué conformément à l'article [23].»
- (3) Au point k) de l'annexe I, l'année «2020» est remplacée par «2030».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président