

Système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

2008/0013(COD) - 17/12/2008 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 610 voix pour, 60 voix contre et 29 abstentions, une résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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.

Le rapport avait été déposé en vue de son examen en séance plénière par Mme Avril **DOYLE** (PPE-DE, IE), au nom de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

Les amendements adoptés en 1^{ère} lecture de la procédure de codécision résultent d'un compromis négocié entre le Parlement et le Conseil. La proposition de renvoyer le rapport en commission parlementaire a été rejetée par 118 voix pour, 514 voix contre et 24 abstentions.

Les principaux éléments du compromis sont les suivants :

Objet : selon le compromis, la directive prévoit 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. Elle prévoit également des dispositions pour l'évaluation et le respect d'un engagement plus fort de l'Union en matière de réduction de plus de 20%, destiné à prendre effet à la ratification, par la Communauté, d'un accord international aboutissant à des réductions des émissions supérieures à celles exigées par la directive (comme l'illustre l'engagement de 30% approuvé par le Conseil européen du printemps 2007).

Intégration du secteur du transport maritime dans le SCEQE : tous les secteurs de l'économie doivent contribuer à réaliser ces réductions d'émissions, y compris le transport aérien et le transport maritime international. 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, la Commission devrait présenter une proposition visant à inclure les émissions du transport maritime international, selon des modalités harmonisées, dans l'objectif communautaire de réduction en vue de son entrée en vigueur d'ici 2013.

Autorisation d'émettre des gaz à effet de serre : les États membres doivent veiller à ce que, à partir du 1er janvier 2005, aucune installation ne se livre à 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 ou que l'installation ne soit exclue du système communautaire. L'exploitant devra informer l'autorité compétente de tous changements prévus en ce qui concerne la nature, le fonctionnement, une extension ou une réduction importante de la capacité de l'installation, susceptibles de nécessiter une actualisation de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre.

Quantité de quotas pour l'ensemble de la Communauté : la quantité de quotas d'émission délivrée chaque année pour l'ensemble de la Communauté à compter de 2013 diminuera de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. La Commission publiera, au plus tard le 30 juin 2010, la quantité totale de quotas pour l'ensemble de la Communauté pour 2013. Elle réexaminera le facteur linéaire et présentera une proposition, le cas échéant, au Conseil et au Parlement à compter de 2020 en vue de l'adoption d'une décision d'ici à 2025.

Mise aux enchères des quotas : à compter de **2013**, les États membres devront mettre aux enchères **l'intégralité des quotas** qui ne sont pas délivrés à titre gratuit, conformément à la directive. Le 31 décembre 2010 au plus tard, la Commission fixera et publiera un montant estimé de quotas à mettre aux enchères. La quantité totale de quotas que les États membres mettent aux enchères est ventilée 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 de la moyenne de 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 ;
- 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.

Un **pourcentage minimal de 50% des recettes** tirées de la mise aux enchères des quotas sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes:

- 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 institué par la COP 14 de la CCNUCC à Poznan, 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, y compris la participation à des initiatives s'inscrivant dans le cadre du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques et des plateformes technologiques européennes ;
- développement des énergies renouvelables pour respecter les engagements 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;
- mesures destinées à éviter le déboisement et à accroître le boisement et le reboisement dans les pays en développement ayant ratifié le futur accord international; transfert de technologies et facilitation de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans ces pays;
- piégeage par la sylviculture dans l'Union;
- captage et stockage géologique, dans des conditions de sécurité pour l'environnement, du dioxyde de carbone, 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 ;
- incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics;
- financement des activités de recherche et de développement en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres dans les secteurs entrant dans le champ d'application de la directive;
- mesures comme celles 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.

Avant le 30 juin 2010, la Commission devra adopter 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 doivent être 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,
- que tous les participants ont accès simultanément aux mêmes informations et que les participants ne compromettent pas le fonctionnement de la mise aux enchères,
- que l'organisation et la participation aux enchères sont rentables et que les coûts administratifs inutiles sont évités, et
- que l'accès aux quotas est accordé aux petits émetteurs.

Chaque année, la Commission présentera au Conseil et au Parlement européen un rapport sur le fonctionnement du marché des quotas d'émissions de carbone comprenant la mise en œuvre des enchères, les liquidités et les volumes échangés.

En outre, la Commission examinera, avant le 31 décembre 2010, si le marché des quotas d'émissions est suffisamment à l'abri des opérations d'initiés et des manipulations de marché et présentera, si besoin est, des propositions afin de garantir que tel est le cas.

Quotas gratuits dans le secteur manufacturier : le système d'enchères intégral devra être introduit progressivement dans le secteur manufacturier, qui se verra attribuer 80% de ses quotas d'émission à titre gratuit en 2013, cette part devant ensuite être réduite jusqu'à 30% d'ici 2020 pour arriver aux enchères intégrales en 2027 (et non en 2020 comme le proposaient la Commission et les députés). Une large dérogation a été introduite pour les secteurs présentant un risque sérieux de « fuite de carbone », c'est-à-dire de délocalisation de la production vers des pays tiers ayant une politique climatique moins stricte, ce qui entraînerait une augmentation des émissions de CO₂ de ces pays. Jusqu'à ce qu'un accord international soit conclu, ces secteurs pourront recevoir jusqu'à 100% de quotas gratuits jusqu'en 2020 sous certaines conditions.

Quotas gratuits pour la modernisation de la production d'électricité : les États membres pourront accorder, sous certaines conditions énumérées dans la directive, une allocation transitoire de quotas gratuits aux installations en activité avant le 31 décembre 2008, ou aux installations pour lesquelles le processus d'investissement a physiquement commencé à la même date, à des fins de production d'électricité. En **2013**, le total des allocations transitoires de quotas ne devra pas dépasser **70%** des émissions annuelles moyennes vérifiées au cours de la période 2005-2007 de ces producteurs 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**.

Règles communautaires transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit : avant le 31 décembre 2010, la Commission adoptera des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle communautaire relatives à l'allocation des quotas. Ces mesures détermineront, dans la mesure du possible, des **référentiels préétablis par secteur** 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 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 dioxyde de carbone, lorsque ces moyens sont disponibles, et n'encouragent pas l'accroissement des émissions.

Afin d'éviter les distorsions de la concurrence, les producteurs d'électricité pourront bénéficier de quotas gratuits pour les **services urbains de chauffage et de refroidissement** et la **production de chaleur et de froid grâce à la cogénération à haut rendement** telle que définie par la directive 2004/8/CE, dans les cas où cette production de chaleur par les installations d'autres secteurs donne lieu à l'octroi de quotas gratuits.

Les États membres pourront également prendre des mesures financières en faveur des secteurs ou 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 sont conformes aux règles en matière d'aides d'État en vigueur et à venir dans ce domaine.

Projets de la capture et le stockage géologique du dioxyde de carbone : dans la réserve destinée aux nouveaux entrants, jusqu'à **300 millions de quotas** seront disponibles jusqu'au 31 décembre 2015 afin de contribuer à encourager la mise en place et le lancement d'un maximum de 12 projets commerciaux de démonstration axés sur le captage et le stockage géologique, dans des conditions de sûreté pour l'environnement, du dioxyde de carbone, ainsi que de projets de démonstration concernant des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables, sur le territoire de l'Union.

Procédures pour l'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires : à compter de 2008, les États membres pourront appliquer le système d'échange de quotas d'émission à des activités et gaz à effet de serre qui ne sont pas énumérés à l'annexe I pour autant que l'inclusion de telles activités et gaz à effet de serre soit approuvée par la Commission, en tenant compte de tous les critères pertinents, en particulier les incidences sur le marché intérieur, les distorsions potentielles de concurrence, l'intégrité environnementale du système et la fiabilité du système de surveillance et de déclaration qui est envisagé.

Exclusion des petites installations : les États membres pourront, sous certaines conditions, exclure du système communautaire les installations qui ont déclaré 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 précédentes, et qui font l'objet de mesures qui permettront d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes.

Adaptations applicables après l'approbation d'un futur accord international sur le changement climatique : trois mois au plus tard après 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, la Commission présentera un rapport évaluant notamment les éléments suivants:

- la nature des mesures décidées dans le cadre des négociations internationales et les engagements des pays tiers développés en faveur de réductions d'émissions comparables aux objectifs de l'Union européenne, 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;
- les actions à entreprendre au niveau de l'UE, afin de porter l'effort de réduction de l'Union européenne 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;
- la compétitivité des industries européennes et les risques de fuite de carbone dans ce contexte;
- les incidences de l'accord international sur d'autres secteurs économiques de l'Union européenne;
- les incidences sur le secteur agricole de l'Union européenne, avec les risques de fuite de carbone;
- 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;
- l'afforestation, le reboisement, la déforestation et la dégradation des forêts évitées dans les pays tiers en cas de mise en place d'un système accepté à l'échelle internationale dans ce contexte;
- les mesures communautaires supplémentaires pour respecter les engagements de la Communauté et des États membres en matière de réduction des gaz à effet de serre.

Sur la base de ce rapport, la Commission transmettra au Parlement et au Conseil, le cas échéant, une proposition législative visant à modifier la directive, en vue de son entrée en vigueur à la suite de l'approbation de l'accord international par la Communauté et en vue des engagements en matière de réduction des émissions à mettre en œuvre au titre de cet accord.