

Emissions et absorptions de gaz à effet de serre résultant des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF): règles comptables et informations sur les actions

2012/0042(COD) - 12/03/2012 - Document de base législatif

OBJECTIF : intégrer progressivement le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) dans la politique climatique de l'Union, au moyen d'un cadre législatif distinct tenant compte des caractéristiques du secteur et par la mise en place d'un cadre de comptabilisation rigoureux et harmonisé.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la mise en œuvre de pratiques appropriées en matière d'utilisation et de gestion des terres dans les secteurs de la foresterie et de l'agriculture peut limiter les émissions de carbone et renforcer l'absorption de carbone présent dans l'atmosphère. Ces pratiques relèvent du secteur UTCATF, qui prend en compte essentiellement les émissions et absorptions de dioxyde de carbone (CO₂) des écosystèmes terrestres, généralement estimées en tant que variations du stock de carbone. **L'agriculture, la foresterie, les industries connexes et l'énergie sont les secteurs économiques les plus pertinents au regard du secteur UTCATF et ils peuvent contribuer de différentes manières à la réduction des émissions et à l'augmentation des puits.**

Si le secteur UTCATF n'est pas encore pris en compte aux fins de l'objectif de réduction des émissions de l'UE pour 2020, il l'est dans le cadre des engagements de l'Union au titre du protocole de Kyoto à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour la période allant de 2008 à 2012. Cependant, **les règles comptables internationales en vigueur**, qui consistent en une combinaison de pratiques facultatives et obligatoires, **présentent de sérieux inconvénients**. Plus important encore, la comptabilisation est facultative pour la plupart des activités du secteur UTCATF, et notamment pour la gestion des forêts (qui représente près de 70% du secteur) et pour la gestion des terres cultivées et des pâturages (17%).

De ce fait, la comptabilisation varie grandement d'un État membre à un autre pour la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto. L'absence de mesures d'incitation en faveur de l'atténuation des changements climatiques dans le secteur de la foresterie est un autre inconvénient. Il importe donc **d'améliorer la comptabilisation afin de créer des conditions homogènes** au sein des secteurs de la foresterie, de l'agriculture et de l'énergie dans les États membres et, partant, de garantir un traitement cohérent de ces secteurs sur le marché intérieur de l'Union européenne.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a examiné **trois points essentiels** qui devront être abordés lorsqu'il s'agira d'évaluer la manière dont le secteur UTCATF devrait être pris en compte dans les engagements contractés par l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, à savoir:

- définir des règles rigoureuses pour la comptabilisation des émissions et des absorptions;
- assurer une surveillance et une déclaration rigoureuses;

- mettre en place le cadre d'action approprié pour inscrire le secteur dans les engagements pris par l'Union en matière de lutte contre le changement climatique.

En partant du cadre d'action pour l'intégration du secteur UTCATF dans les engagements de l'Union, secteur actuellement réglementé par la décision 406/2009/CE sur la « répartition de l'effort » et par le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), l'analyse d'impact a envisagé **trois options d'intégration**: i) l'intégration dans le cadre juridique de la décision sur la répartition de l'effort, ii) l'intégration au moyen d'un cadre séparé et iii) le report complet de l'intégration.

Selon les conclusions de l'analyse d'impact, il y a de bonnes raisons d'intégrer le secteur UTCATF dans les engagements pris par l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce contexte, l'analyse d'impact a indiqué qu'un **cadre juridique distinct** des autres cadres régissant les engagements actuels (SEQE-UE et décision sur la répartition de l'effort) pour le secteur UTCATF était l'option à privilégier.

Pour ce qui est de la comptabilisation, l'option considérée comme la plus appropriée prévoit la **comptabilisation obligatoire des émissions et des absorptions résultant des activités aussi bien forestières qu'agricoles** et accorde la même importance aux mesures d'atténuation, qu'elles soient prises dans les secteurs de la foresterie, de l'agriculture, de l'industrie ou de l'énergie.

BASE JURIDIQUE : article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

CONTENU : la décision proposée vise à **mettre en place des règles comptables rigoureuses et exhaustives pour le secteur UTCATF** ainsi que de permettre la définition de **nouvelles mesures allant dans le sens d'une pleine intégration du secteur UTCATF** dans les engagements pris par l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, lorsque les conditions le permettront. À cette fin, la décision proposée établit un cadre pour :

- la **comptabilisation obligatoire**, à la charge des États membres, des émissions de gaz à effet de serre par les sources et des absorptions par les puits associées aux activités agricoles et forestières du secteur UTCATF et la **comptabilisation facultative** en ce qui concerne les activités de restauration du couvert végétal et de drainage et de remise en eau des zones humides;
- les **règles comptables** générales à appliquer;
- les **modalités spécifiques** de comptabilisation applicables au boisement, au reboisement, au déboisement, à la gestion des forêts, aux variations du stock de carbone contenu dans les produits ligneux récoltés, à la gestion des terres cultivées, à la gestion des pâturages, à la restauration du couvert végétal ainsi qu'au drainage et à la remise en eau des zones humides;
- les modalités spécifiques de prise en compte des **perturbations naturelles**;
- l'adoption de **plans d'action** applicables au secteur UTCATF dans les États membres afin, d'une part, de limiter ou de réduire les émissions par les sources et, d'autre part, d'entretenir ou de renforcer les absorptions par les puits associées aux activités de ce secteur, et pour l'évaluation de ces plans par la Commission;
- le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des **actes délégués** afin de :
 - i. mettre à jour les définitions figurant à l'article 2 sur la base des modifications des définitions adoptées par les organes de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto ou en vertu d'autres accords multilatéraux relatifs au changement climatique conclus par l'Union,

- ii. modifier l'annexe I pour ajouter des périodes comptables et assurer la concordance entre ces périodes comptables et les périodes correspondantes applicables aux engagements de réduction des émissions pris par l'Union dans d'autres secteurs,
- iii. modifier l'annexe II pour actualiser les niveaux de référence conformément aux niveaux de référence proposés par les États membres en vertu de l'article 6 sous réserve des corrections apportées conformément à la présente décision,
- iv. réviser les informations indiquées à l'annexe III en fonction du progrès scientifique, de revoir les conditions concernant les règles comptables applicables pour les perturbations naturelles prévues à l'article 9, paragraphe 2, à la lumière du progrès scientifique ou de tenir compte des révisions d'actes adoptés par les organes de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la décision sera mise en œuvre à l'aide du budget existant et n'aura pas d'incidence sur le cadre financier pluriannuel.

ACTES DÉLÉGUÉS : la proposition contient des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.