

035468/EU XXIII.GP
Eingelangt am 22/04/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.4.2008
COM(2008) 221 final

2006/0304 (COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

au titre de l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive du
Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les
activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de
gaz à effet de serre**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

au titre de l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

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

1. CONTEXTE

Date de la transmission de la proposition au PE et au Conseil [document COM(2006) 818 final – 2006/0304COD]:	20 décembre 2006
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	31 mai 2007
Date de l'avis du Comité des régions:	10 octobre 2007
Date de l'avis du Parlement européen en première lecture:	13 novembre 2007
Date d'adoption de la position commune (à l'unanimité):	18 avril 2008

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition vise à limiter la contribution de plus en plus importante de l'aviation à l'évolution du climat en intégrant ce secteur dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission. Elle s'inscrit dans le cadre de l'approche globale visant à réduire l'impact de l'aviation sur le changement climatique définie dans le document COM(2005) 459 final du 27 septembre 2005.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION COMMUNE

3.1 Observations générales

Le Parlement européen a rendu son avis en première lecture le 13 novembre 2007. La Commission a accepté intégralement, en partie ou dans leur principe 22 des 59 amendements adoptés par le Parlement européen en première lecture. Sur ces 22 amendements, onze sont déjà pris en considération, tout au moins partiellement, dans la position commune.

La Commission a accepté, intégralement, en partie ou dans leur principe, les amendements qui clarifient le contexte de la proposition et ne portent pas atteinte à son objectif général. Ainsi, les amendements modifiant les catégories de vols spéciaux exclus du champ d'application du régime ont été acceptés.

En revanche, la Commission a rejeté les amendements qui modifieraient la nature de la proposition, tels que ceux qui limiteraient la capacité du secteur de l'aviation à acheter des quotas auprès d'autres secteurs relevant du système communautaire d'échange de quotas d'émission. Elle a également rejeté les amendements qui sont techniquement irréalisables ou entraîneraient une charge administrative inutile.

La Commission estime que la position commune ne modifie en rien l'approche ou les objectifs de sa proposition et soutient donc la position commune en l'état.

3.2. Observations détaillées

3.2.1. Amendements du Parlement acceptés par la Commission et repris dans leur intégralité, en partie ou dans leur principe dans la position commune

Les amendements **14**, **76**, **30**, **40**, **47**, **49**, **51**, **52** et **53** ont été intégrés dans la position commune, quoique sous un libellé légèrement différent. L'amendement **30**, qui apporte des éclaircissements utiles et est conforme à l'article 18 de la directive, a été repris intégralement dans la position commune du Conseil. Les amendements **76** et **14** concernent le recours aux enchères. Ils ont été intégrés dans la mesure où ils prévoient expressément l'utilisation du produit de la mise aux enchères pour faire face au changement climatique dans l'UE et les pays tiers, et dans la mesure où ces dispositions pourraient être employées pour promouvoir les moyens de transport respectueux de l'environnement. L'amendement **40** peut être accepté étant donné qu'il garantirait la compatibilité des dispositions relatives à l'utilisation de REC/URCE par les exploitants d'aéronefs avec celles qui seront appliquées dans les autres secteurs à compter de 2013. L'amendement **47** a été intégré dans la mesure où il supprimera le mécanisme de conversion prévu dans la proposition de la Commission. L'amendement **49** vise à indiquer clairement que l'UE est prête à négocier avec les autres pays du monde pour parvenir à un accord concernant la réduction des émissions du secteur de l'aviation et à adapter son système pour le rendre conforme aux règles d'un système commun convenu avec les pays tiers. La position commune reflète l'esprit de cet amendement. L'amendement **51** est intégré dans la position commune dans la mesure où il imposera l'inclusion dans le système des vols transportant des chefs d'État de l'UE en mission officielle. Les amendements **52** et **53** sont intégrés, puisque la position commune prévoit l'exclusion des vols de recherche et de sauvetage, des vols réalisés dans le cadre de la lutte contre les incendies, des vols effectués à des fins humanitaires et des vols pour interventions médicales urgentes. Les amendements **70** et **79** ont été pris en compte dans la mesure où la position commune exclut du champ d'application de la proposition les vols effectués aux fins de contrôles, d'essais ou de certification d'aéronefs ou d'équipements, embarqués ou au sol.

3.2.2. Amendements du Parlement rejetés par la Commission mais repris dans leur intégralité, en partie ou dans leur principe dans la position commune

Cinq amendements du Parlement rejetés par la Commission ont été repris dans leur intégralité, en partie ou dans leur principe dans la position commune.

L'amendement **13** a été accepté dans la mesure où la position commune du Conseil contient, dans les considérants, une référence à l'objectif de 20 %. La Commission convient que le secteur de l'aviation doit contribuer à la réalisation de l'objectif général consistant à réduire les émissions de l'UE de 20 à 30 % par rapport aux niveaux de 1990.

L'esprit des amendements **22**, **28** et **33**, qui ont trait à la nécessité de constituer une réserve pour les nouveaux entrants dans le secteur de l'aviation, a été pris en compte dans la position commune par l'ajout d'un nouvel article 3 septies, qui prévoit une réserve spéciale pour les nouveaux exploitants d'aéronefs et pour les exploitants d'aéronefs enregistrant une croissance importante.

L'amendement **78** est repris dans la position commune dans la mesure où il impose d'emblée l'inclusion dans le système de tous les vols à l'arrivée ou au départ des aéroports de l'UE, contrairement à la proposition de la Commission qui prévoyait une inclusion par étapes.

3.2.3. Amendements du Parlement acceptés dans leur intégralité, en partie ou dans leur principe par la Commission mais non repris dans la position commune

Les amendements **1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 35, 45, 17 et 65** ont été acceptés en partie ou dans leur principe par la Commission, mais n'ont pas été repris dans la position commune. Ils concernaient essentiellement des modifications mineures des considérants.

3.2.4. Amendements du Parlement rejetés par la Commission et le Conseil et non repris dans la position commune

Les amendements du Parlement concernant plus particulièrement les définitions figurant dans la proposition, l'imposition d'une limite à l'utilisation par les exploitants d'aéronefs de quotas provenant d'autres secteurs, l'application d'un coefficient afin de prendre en compte les incidences de l'aviation non liées au CO₂, ainsi que l'introduction d'une limite de poids pour l'exemption du système, n'ont été jugés acceptables ni par la Commission ni par le Conseil, et ne sont pas intégrés dans la position commune.

3.2.5. Modifications apportées par le Conseil à la proposition

Les principales modifications que le Conseil a proposé d'apporter à la proposition sont les suivantes:

Date de démarrage: La position commune du Conseil prévoit l'inclusion de tous les vols dans le système à compter de 2012. La disposition de la proposition de la Commission en vertu de laquelle les vols entre aéroports de l'UE devaient être inclus en 2011 est donc supprimée. Malgré sa préférence pour l'approche par étapes prévue à l'origine dans sa proposition, la Commission est en mesure d'accepter une approche en bloc. Elle souhaiterait que le système soit mis en œuvre dès que possible. Toutefois, compte tenu des délais qui seront probablement nécessaires pour l'adoption finale de la législation et la mise en place des mesures d'exécution, et dans la mesure où tous les vols seraient inclus à la même date, elle juge l'échéance de 2012 acceptable.

Produit de la mise aux enchères: Aux termes de la proposition de la Commission, le produit de la mise aux enchères des quotas doit être utilisé pour atténuer le changement climatique et faciliter l'adaptation à ses incidences, ainsi que pour couvrir les coûts de gestion du système. La Commission déplore que la formulation de la position commune soit plus faible et se borne à indiquer que le produit de la mise aux enchères devrait être utilisé à ces fins.

Réexamen des plafonds: Selon la position commune, la Commission doit, pour le 1^{er} juin 2015, réexaminer l'application de la directive en relation avec les activités aériennes. Sera notamment examinée la mesure dans laquelle la quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs devrait être réduite en conformité avec les objectifs globaux en matière de réduction des émissions. La Commission convient de l'opportunité d'un tel réexamen.

Interaction avec les mesures prises par les pays tiers: La proposition de la Commission prévoit que les vols en provenance de pays tiers seraient exclus du système s'ils étaient soumis à des mesures équivalentes dans les pays concernés. La position commune du Conseil prévoit une approche plus souple pour rechercher une interaction optimale entre le système communautaire et les mesures adoptées dans un pays tiers. La Commission approuve cette approche.

Pourcentage de quotas mis aux enchères: La Commission proposait que, pour la période antérieure à 2013, le pourcentage des quotas à mettre aux enchères dans le secteur de l'aviation corresponde à la moyenne des pourcentages proposés par les États membres qui prévoient le recours à la mise aux enchères dans leurs plans d'allocation. Au vu des informations concernant les projets de mise aux enchères dont la Commission dispose actuellement, la moyenne pondérée avoisinerait les 7 à 8 %. La Commission reste convaincue que sa proposition initiale constituait la meilleure option. Elle est toutefois en mesure d'accepter le chiffre de 10 % prévu dans la position commune du Conseil, étant donné qu'il n'entraînera pas, dans la pratique, de différences de traitement injustifiées entre le secteur de l'aviation et les autres secteurs de l'économie pour ce qui est de la mise aux enchères.

Selon la proposition de la Commission, les pourcentages de quotas mis aux enchères pour les périodes futures devaient être fixés en tenant compte du réexamen général de la directive 2003/87/CE. La position commune du Conseil prévoit quant à elle que, pour les périodes futures, le pourcentage de quotas à mettre aux enchères peut être accru dans le cadre de la révision générale de la directive 2003/87/CE. Cette correction est acceptable pour la Commission. Aux termes de 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 (COM(2008) 16 final), présentée par la Commission, «il convient que le secteur de l'aviation soit traité de la même manière que les autres secteurs recevant des quotas gratuits à titre transitoire plutôt que comme les producteurs d'électricité. Cela signifie qu'il y a lieu d'allouer 80 % des quotas à titre gratuit en 2013, après quoi la quantité de quotas allouée à titre gratuit au secteur de l'aviation devra diminuer chaque année d'une quantité égale, aucun quota gratuit n'étant plus alloué en 2020.»

Adaptation des dispositions concernant l'utilisation d'un référentiel: La position commune adapte la charge utile et la distance utilisées pour calculer les tonnes-kilomètres effectuées par chaque exploitant, sur lesquelles est basé le référentiel employé pour l'attribution des quotas gratuits. La masse par défaut pour chaque passager et ses bagages enregistrés est portée à 110 kg, et la distance orthodromique est augmentée de 95 km. La Commission déplore que le Conseil n'ait pas adopté le référentiel tel quel, mais peut accepter cette approche dans le but de parvenir à un accord.

Surveillance et rapports: La position commune impose aux États membres une obligation supplémentaire, qui consiste à veiller à ce que les exploitants d'aéronefs soumettent des plans de surveillance en vue de la surveillance et de la notification des émissions et des données relatives aux tonnes-kilomètres. La Commission estime que cette obligation supplémentaire est utile, en ce sens qu'elle permettra de garantir que tous les exploitants d'aéronefs sont informés des obligations de surveillance que leur impose le système.

Réserve spéciale: La position commune contient un nouvel article prévoyant la création d'une réserve spéciale pour les nouveaux exploitants d'aéronefs et pour les exploitants qui enregistrent une croissance importante (de plus de 18 % par an pendant les années suivant l'année de référence utilisée pour l'allocation des quotas aux exploitants d'aéronefs). Ce nouvel article prévoit la mise en réserve de 3 % des quotas, ainsi qu'une distribution unique de quotas sur la base du même système de référentiel que celui proposé pour l'allocation initiale des quotas. La Commission préférerait que les nouveaux entrants ne fassent l'objet d'aucune disposition spécifique, mais elle est disposée à accepter le nouvel article dans la mesure où il contient des garanties suffisantes pour assurer que son effet sera limité, et où il ne porte pas atteinte à la méthode d'allocation définie dans la proposition de la Commission.

Conversion des quotas du secteur de l'aviation: Les émissions de l'aviation internationale n'étant pas prises en compte dans les engagements des États membres au titre de Kyoto, les

quotas alloués au secteur de l'aviation ne peuvent être utilisés que par les exploitants d'aéronefs aux fins de conformité. Cette disposition est nécessaire pour garantir l'intégrité du système de comptabilisation, qui prévoit que les quotas sont liés aux UQA pendant la période 2008-2012. Toutefois, la proposition de la Commission contenait une disposition qui aurait permis aux exploitants d'aéronefs de convertir leurs quotas en quotas pouvant être utilisés par les autres exploitants. La position commune supprime cette disposition. La Commission préférerait que la proposition contienne une disposition autorisant la conversion des quotas, mais elle est prête à accepter sa suppression afin de faciliter la conclusion d'un accord.

Dispositions d'exécution: Le Conseil a proposé des mesures d'exécution complémentaires afin de faire en sorte que, dans le cas où un exploitant ne se conforme pas aux obligations qui lui incombent en vertu du système et où les mesures d'exécution employées par l'État membre ont été épuisées, l'État membre puisse demander à la Commission de décréter une interdiction d'exploitation au niveau communautaire à l'encontre de cet exploitant. Les mesures d'exécution sont indispensables si l'on veut que le système permette effectivement de réduire la contribution de l'aviation sur le changement climatique. L'article supplémentaire renforce les mécanismes d'exécution prévus dans le système et permet de dissuader encore davantage les contrevenants potentiels. Aussi la Commission approuve-t-elle l'inclusion des dispositions complémentaires.

Exemption de minimis: La position commune apporte plusieurs modifications aux exemptions prévues dans la proposition. La modification la plus importante est l'introduction d'une exemption de minimis concernant les transporteurs aériens commerciaux effectuant pendant trois périodes consécutives de quatre mois moins de 243 vols par période. La Commission est favorable à une exemption de minimis qui concernerait les transporteurs aériens effectuant peu de vols vers l'Union européenne et qui pourrait notamment avoir pour effet d'aider les transporteurs aériens des pays en développement pour lesquels les liaisons avec l'UE sont les moins développées.

4. CONCLUSION

Les modifications introduites par le Conseil sont acceptables pour la Commission dans la mesure où elles sont conformes à l'objectif consistant à réduire les émissions du secteur de l'aviation qui contribuent au changement climatique et où elles s'appuient sur la proposition de la Commission. La Commission peut donc accepter la position commune.