

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires économiques et monétaires

PROVISOIRE
[2007/0304(COD)]

07.06.2007

PROJET D'AVIS

de la commission des affaires économiques et monétaires

à l'intention de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

sur la proposition de 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
COM(2006)0818 – C6-0011/2007 – 2006/0304(COD)

Rapporteur pour avis: Alain Lipietz

PA_Leg

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Conformément à sa Communication de septembre 2005, la Commission européenne a présenté le 20 décembre 2006 une proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (S.E.Q.) de gaz à effet de serre.

L'augmentation rapide des émissions produites par l'aviation (87 % depuis 1990) risque en effet d'annuler en partie les efforts déployés dans l'UE pour réduire de façon globale les émissions. L'intégration des vols dans le S.E.Q. vise à limiter ou à internaliser dans les coûts les externalités négatives du secteur. Votre rapporteur se félicite par conséquent que la proposition de directive permette d'agir contre le réchauffement climatique tout en tenant compte des nécessités économiques et concurrentielles.

Les propositions nouvelles de votre rapporteur

1. Limiter, dans un premier temps, les obligations aux vols *au départ* d'un aéroport de l'UE pour assurer l'acceptabilité internationale du projet européen.

Quoique le principe de la mise en œuvre d'un système ouvert de droits d'émission pour l'aviation ait été approuvé par la résolution 35.5 de l'assemblée de l'OACI, la publication du projet de directive a suscité l'hostilité de plusieurs partenaires de l'UE¹ qui s'opposent à l'inclusion des aéronefs de leurs pays dans le système communautaire.

Cette opposition ne peut conduire l'UE à modifier sa réglementation, le principe d'application géographique étant nécessaire pour assurer l'efficacité économique et environnementale du système et éviter les distorsions de concurrence, en conformité avec les règles de l'OMC. L'Europe peut et doit donner l'exemple en matière de protection du climat et a toujours affirmé sa souveraineté en matière de défense de la concurrence. Néanmoins, pour éviter toute remise en cause juridique, il convient de laisser à nos partenaires de l'OACI le temps de mettre en œuvre la résolution 35.5.

Dans un premier temps il est donc proposé de limiter l'application de la directive aux seuls vols *au départ* d'un aéroport communautaire.

Ce compromis ne saurait être de durée excessive, le dispositif final proposé étant conforme tant aux règles de l'OMC qu'à la résolution 35.5 de l'OACI. Il laisse néanmoins place à la négociation. Votre rapporteur propose un délai de 5 ans (jusqu'à l'ouverture du "post-Kyoto", où l'Union européenne et notre Parlement ont déjà résolu d'agir unilatéralement pour sauver le climat si un accord n'intervenait pas d'ici là).

2. Accroître le rôle des enchères pour l'attribution des permis d'émission

Il est choquant quoique plaidable (car il s'agit d'une remise en cause d'une gratuité antérieure) que des certificats qui ont une valeur sur un marché soient attribués en grande partie gratuitement. Cependant, comme l'attribution repose sur les émissions constatées antérieurement, ce mode de répartition est une subvention implicite aux compagnies déjà en place, au détriment des compagnies nouvelles, avec le risque d'abus de position dominante. C'est pourquoi une part minimale des droits d'émission de 10 %

¹ Cf. la lettre adressée aux institutions communautaires et aux Etats Membres par les ambassadeurs des Etats-Unis, de la Chine, du Japon, de la Corée, du Canada et de l'Australie.

devrait être obligatoirement attribuée aux enchères, et cette part doit aller croissant pour permettre de « nouveaux entrants » sur le marché du transport aérien. De plus, l'augmentation des revenus tirés des enchères constituera une source de financement supplémentaire pour les projets de recherche sur l'effet de serre ou pourra servir à réduire le coût des transports moins polluants.

3. Proposer une application plus ambitieuse du nouveau dispositif

Le compromis proposé plus haut (§2) aux pays tiers équivaut à une diminution importante de l'effort demandé à l'aviation, qui se voit affranchir de quotas pendant 5 ans pour la moitié de ses vols intercontinentaux (vers l'Europe). Ce compromis diplomatique doit être compensé par des mesures prenant mieux en compte l'urgence de la lutte contre l'effet de serre. Votre rapporteur propose d'avancer d'un an l'ensemble du dispositif et de programmer une réduction du total des quotas alloués à l'aviation, égale à la moyenne des restrictions imposées aux autres secteurs.

Les modifications suivantes rendraient la proposition plus efficace :

- Le dispositif serait mis en œuvre en 2010-2011.
- La prise en compte réelle de l'impact des émissions à haute altitude, par un mécanisme de multiplicateur.
- Le plan des quotas alloués à l'aviation serait astreint aux mêmes exigences de réduction que la moyenne des autres secteurs industriels.
- La lutte contre le réchauffement climatique ne peut se limiter à cette directive, les petits aéronefs, par exemple, ayant été exemptés du système de quota. Il faut établir des groupes de réflexion chargés d'étudier d'autres voies d'action, comme une taxation harmonisée du kérosène utilisé pour les vols intra-UE.

4. Supprimer le traitement de faveur pour les vols officiels

La proposition de la Commission comprend des exceptions. Si certaines peuvent se justifier par les bienfaits pour la société (vols de sauvetage) il n'est pas normal que les vols officiels ou gouvernementaux bénéficient d'exemptions. Le personnel politique se doit de privilégier les modes de transport les moins polluants pour ses déplacements.

AMENDEMENTS

La commission des affaires économiques et monétaires invite la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Texte proposé par la Commission¹

Amendements du Parlement

Amendement 1 CONSIDERANT 11

(11) À partir de **2011**, les émissions de vols entre aéroports dans la Communauté doivent être prises en compte dans le système

(11) À partir de **2010**, les émissions de vols entre aéroports dans la Communauté doivent être prises en compte dans le système

communautaire. ***À partir de 2012, les émissions de tous les vols à l'arrivée ou au départ des aéroports communautaires doivent être prises en compte.*** Le système communautaire peut donc servir de modèle pour étendre le système au monde entier. Si un pays tiers adopte des mesures aux moins équivalentes aux exigences de la présente directive en vue de réduire l'incidence sur le climat des vols partant de ce pays et arrivant dans un aéroport communautaire, il convient de modifier le champ d'application du système communautaire de manière à exclure les vols arrivant dans la Communauté en provenance du pays en question.

communautaire. Le système communautaire peut donc servir de modèle pour étendre le système au monde entier. ***À partir de 2013, il s'appliquera également à tous les vols arrivant dans un aéroport communautaire.*** Si un pays tiers adopte des mesures aux moins équivalentes aux exigences de la présente directive en vue de réduire l'incidence sur le climat des vols partant de ce pays et arrivant dans un aéroport communautaire, il convient de modifier le champ d'application du système communautaire de manière à exclure les vols arrivant dans la Communauté en provenance du pays en question.

Justification

Vu l'urgence de la situation, l'avancement d'un an du calendrier prévu semble une mesure appropriée.

La limitation aux seuls vols au départ permet de garantir le dispositif contre les objections portées par des pays tiers au niveau de l'OACI. Un délai de 5 ans de négociations à partir de 2007 permettra d'aplanir les difficultés dans cette enceinte. La date de 2013 correspond à l'ouverture de la période « post Kyoto ». En contrepartie, il n'y a pas lieu d'opérer de distinction pour les dates d'entrée en vigueur du dispositif selon la destination des vols, ce qui fausserait la concurrence et compliquerait la gestion des entreprises.

Amendement 1

CONSIDERANT 11a(nouveau)

(11a) Des études scientifiques sur les émissions de CO₂ résultant du transport aérien montrent qu'en raison de réactions chimiques spécifiques se produisant en altitude, les émissions de CO₂ des aéronefs sont encore plus dommageables en l'air que les émissions au sol. Il convient donc d'établir un mécanisme de multiplicateur pour traduire la réalité de l'impact des émissions du transport aérien

Justification

Il est nécessaire pour répondre aux objectifs affichés par la directive de préservation de l'environnement de tenir compte de l'impact réel des émissions à haute altitude, par un mécanisme de multiplicateur.

Amendement 2
CONSIDERANT 12a(nouveau)

(12a) Pour compléter cette directive d'autres actions doivent être conduites. Il convient donc d'établir des groupes de réflexion chargés d'étudier d'autres voies d'action, comme une taxation harmonisée du kérosène utilisé pour les vols intra-UE.

Justification

La lutte contre le réchauffement climatique est un enjeu majeur qui nécessite un engagement fort de la part de l'Union européenne. D'autres actions doivent être conduites au-delà de cette directive.

Amendement 3
ARTICLE 1, POINT 3
Article 3 ter, points 1 (Directive 2003/87/CE)

1. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période allant du 1^{er} janvier **2011** au 31 décembre 2012 correspond à **100 % de la somme des** émissions historiques du secteur de l'aviation, **pour chaque année.**

1. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période allant du 1^{er} janvier **2010** au 31 décembre 2012 correspond, **chaque année, aux** émissions historiques du secteur de l'aviation, **pour les aéronefs au départ de l'Union réduite d'un taux égal au taux de réduction général imposé à l'ensemble des secteurs à la même date, par rapport à la référence historique 2004-2006.**

Justification

Il n'existe aucune raison de dispenser l'aviation d'un effort de réduction par rapport à la période de référence 2004 – 2006. L'aviation bénéficie déjà d'un avantage considérable : la croissance de sa contribution à l'effet de serre (de l'ordre du doublement par rapport à 1990, date de référence pour l'ensemble des autres activités humaines) lui reste acquise. Le mécanisme d'échange des quotas laissera ensuite le marché trouver la branche industrielle où les économies peuvent être plus facilement réalisées, si le transport aérien ne parvient pas à opérer en interne ses propres réductions.

Amendement 4
ARTICLE 1, POINT 3
Article 3 ter, points 2 (Directive 2003/87/CE)

2. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période visée à

2. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période visée à

l'article 11, paragraphe 2, débutant au 1^{er} janvier 2013, correspond à 100 % des émissions historiques du secteur de l'aviation, multipliées par le nombre d'années de la période.

l'article 11, paragraphe 2, débutant au 1^{er} janvier 2013, correspond, ***pour chaque année, aux émissions historiques du secteur de l'aviation, pour les aéronefs à l'arrivée et au départ de l'Union réduite d'un taux égal au taux de réduction général imposé à l'ensemble des secteurs à la même date, par rapport à la référence historique 2004-2006.***

Justification

Il convient de distinguer entre les périodes « Kyoto » et « post Kyoto » (avant et après 2012), compte tenu de l'inclusion des vols à l'arrivée d'un pays tiers à partir de 2013.

À partir de l'entrée de l'ensemble de l'aviation dans le système des quotas, elle doit se voir assigner le même effort que l'ensemble des autres secteurs industriels. Le marché trouvera la branche industrielle où les économies peuvent être plus facilement réalisées, si le transport aérien ne parvient à opérer en interne ses propres réductions.

Amendement 5

ARTICLE 1, POINT 3

Article 3 quarter, point 1 (Directive 2003/87/CE)

1. Pendant la période visée à l'article 3 ter, paragraphe 1, ***un pourcentage de quota sera*** mis aux enchères. Ce pourcentage correspondra à la moyenne des pourcentages proposés par les Etat membres, en ce compris les quotas mis aux enchères dans leurs plans nationaux d'allocation couverts par le Chapitre III pour la période s'y rapportant.

1. Pendant la période visée à l'article 3 ter, paragraphe 1, ***10 % minimum des quotas seront obligatoirement*** mis aux enchères.

Justification

Il est nécessaire, pour assurer l'efficacité du dispositif et renforcer son caractère incitatif et pour permettre l'émergence de nouvelles compagnies renforçant la concurrence, qu'une part minimale des droits d'émission soit obligatoirement attribuée aux enchères.

Amendement 6

ARTICLE 1, POINT 3

Article 3 quinquies, point 3ca (nouveau) (Directive 2003/87/CE)

ca) Un mécanisme de multiplicateur permettant de tenir compte de l'impact réel du CO2 émis en altitude.

Justification

Il est nécessaire pour répondre aux objectifs affichés par la directive de préservation de l'environnement de tenir compte de l'impact réel des émissions à haute altitude, par un mécanisme de multiplicateur.

Amendement 7
ARTICLE 1, POINT 3
Article 3 quinquies, point 5 (Directive 2003/87/CE)

5. Au plus tard le 28 février **2011** et le 28 février de chaque année suivante, l'autorité compétente de l'État membre responsable délivre à chaque exploitant d'aéronef le nombre de quotas alloué à cet exploitant pour l'année en question.

5. Au plus tard le 28 février **2010** et le 28 février de chaque année suivante, l'autorité compétente de l'État membre responsable délivre à chaque exploitant d'aéronef le nombre de quotas alloué à cet exploitant pour l'année en question.

Justification

Vu l'urgence de la situation, l'avancement d'un an du calendrier prévu semble une mesure appropriée.

Amendement 8
ARTICLE 1, POINT 3
Article 3 quinquies, point 5a(nouveau) (Directive 2003/87/CE)

Dans le cas de fusion ou d'absorption entre plusieurs transporteurs pendant une période, les quotas qui leur sont alloués ou qu'ils ont acquis restent acquis à la nouvelle entité. Dans le cas où un transporteur cesse son activité, les quotas correspondants sont remplacés par l'Etat de rattachement sur le marché secondaire des quotas. À l'ouverture de la campagne de l'année suivante, la quote-part de ces quotas restés disponibles (compte tenu du rythme général de réduction des quotas autorisés) est entièrement remise aux enchères.

Justification

L'allocation de quotas gratuits selon la méthode historique («grand fathering») a le défaut de favoriser les compagnies en place. Or la tendance à la concentration des compagnies va diminuer la concurrence, avec risque d'abus de position dominante, si de nouvelles compagnies n'apparaissent pas, et celles-ci doivent avoir accès à un marché de quotas mis aux enchères en expansion.

Amendement 8bis
ARTICLE 1, POINT 3
Article 3 quinquies, point 5b (nouveau) (Directive 2003/87/CE)

Sur la base de l'expérience de la période 2010-2012, la Commission fera une proposition relative à la part des permis d'émission que le secteur de l'aviation est autorisé à acheter sur le marché secondaire des systèmes plus larges de permis d'émission.

Justification

Conformément au point 28 de la résolution de notre Parlement (Juillet 2006), le secteur de l'aviation ne doit pas exagérément reporter ses efforts sur le marché général des droits d'émission et de l'accès aux mécanismes de mise en oeuvre conjointe, "au détriment des secteurs moins protégés"

Amendement 9
ARTICLE 1, POINT 16
Article 25 bis (Directive 2003/87/CE)

Lorsqu'un pays tiers adopte des mesures aux moins équivalentes aux exigences de la présente directive en vue de limiter l'incidence sur le climat des vols partant de ce pays et atterrissant dans la Communauté, la Commission modifie la présente directive de manière que les vols en provenance du pays en question soient exclus des activités aériennes visées à l'annexe I à compter de la période suivante visée à l'article 3 ter.

Cette modification, destinée à modifier des éléments non essentiels de la présente directive, est adoptée conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 2 bis.»

A partir de 2013, lorsqu'un pays tiers adopte des mesures aux moins équivalentes aux exigences de la présente directive en vue de limiter l'incidence sur le climat des vols partant de ce pays et atterrissant dans la Communauté, la Commission modifie la présente directive de manière que les vols en provenance du pays en question soient exclus des activités aériennes visées à l'annexe I à compter de la période suivante visée à l'article 3 ter.

Cette modification, destinée à modifier des éléments non essentiels de la présente directive, est adoptée conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 2 bis.»

Justification

Cette disposition vise à éviter la critique de double compte, à partir de la date où les avions à l'arrivée d'un pays tiers seront inclus dans le système, si le pays ou la zone de départ dispose elle-même d'un système de quotas équivalent.

Amendement 10
ANNEXE, POINT 1
Annexe I (Directive 2003/87/CE) point b

b) le paragraphe suivant est ajouté après le paragraphe 2:

«Pour l'année **2011**, seront considérés comme activité aérienne uniquement les vols à la fois au départ et à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre soumis aux dispositions du traité. A partir du 1^{er} Janvier 2012, tous les vols **à l'arrivée ou** au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre soumis aux dispositions du traité seront couverts.»

b) le paragraphe suivant est ajouté après le paragraphe 2:

«Pour l'année **2010**, seront considérés comme activité aérienne uniquement les vols à la fois au départ et à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre soumis aux dispositions du traité. A partir du 1^{er} Janvier **2011**, tous les vols au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre soumis aux dispositions du traité seront couverts.

À partir de 2013, le dispositif s'appliquera également à tous les vols arrivant dans un aéroport communautaire.»

Justification

Vu l'urgence de la situation, l'avancement d'un an du calendrier prévu semble une mesure appropriée.

Le rapporteur considère que la limitation, dans un premier temps, aux seuls vols au départ des aéroports communautaires permet de garantir le dispositif communautaire contre les objections portées par des pays tiers au niveau de l'OACI.

Amendement 11
ANNEXE, POINT 1
Annexe I (Directive 2003/87/CE) point c

c) la catégorie d'activité suivante est ajoutée:

Aviation

Vols **à l'arrivée et** au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité;

Sont exclus de cette définition:

a) les vols effectués exclusivement aux fins de transporter, en mission officielle, un monarque régnant et sa proche famille, des chefs d'État, des chefs de gouvernements et des ministres, à condition que cette situation soit dûment établie par l'indication du statut

c) la catégorie d'activité suivante est ajoutée:

Aviation

Vols au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité et, à partir de 2013, vols à l'arrivée.

Sont exclus de cette définition:

dans le plan de vol;

b) les vols militaires exécutés par les avions militaires et les vols des douanes et de la police et les vols de recherche et de sauvetage autorisés par l'autorité compétente appropriée;

c) les vols effectués conformément aux règles de vol à vue telles que définies à l'annexe 2 de la Convention relative à l'aviation civile internationale de 1944;

d) les vols se terminant à l'aérodrome d'où l'aéronef avait décollé et au cours desquels aucun atterrissage intermédiaire n'a été effectué;

e) les vols d'entraînement effectués exclusivement aux fins d'obtention d'une licence, ou d'une évaluation dans le cas du personnel navigant de pilotage, lorsque cela est corroboré par une remarque adéquate sur le plan de vol, à condition que les vols ne servent pas au transport de passagers ou de marchandises, ni pour la mise en place ou le convoyage des aéronefs;

f) les vols effectués exclusivement aux fins de contrôles ou d'essais d'équipements utilisés ou devant être utilisés comme aides au sol pour la navigation aérienne, à l'exclusion des vols de mise en place effectués par les aéronefs concernés, et

g) les vols effectués par des aéronefs dont le poids maximal au décollage certifié est inférieur à 5 700 kg.

b) les vols militaires exécutés par les avions militaires ***dans le cadre d'une mission internationale*** et les vols des douanes et de la police et les vols de recherche et de sauvetage ***ou de lutte contre les incendies*** autorisés par l'autorité compétente appropriée;

e) les vols d'entraînement effectués exclusivement aux fins d'obtention d'une licence, ou d'une évaluation dans le cas du personnel navigant de pilotage, lorsque cela est corroboré par une remarque adéquate sur le plan de vol, à condition que les vols ne servent pas au transport de passagers ou de marchandises, ni pour la mise en place ou le convoyage des aéronefs;

f) les vols effectués exclusivement aux fins de contrôles ou d'essais d'équipements utilisés ou devant être utilisés comme aides au sol pour la navigation aérienne, à l'exclusion des vols de mise en place effectués par les aéronefs concernés, et

g) les vols effectués par des aéronefs dont le poids maximal au décollage certifié est inférieur à 5 700 kg.

Justification

La puissance publique a un rôle d'exemplarité et ne doit donc pas bénéficier d'exemption dans ce domaine. Les vols en circuit fermé sont tout autant créateurs d'effet de serre. L'exemption (g) des petits aéronefs suffit à exclure du système les vols tels que baptême de l'air, vol à vue, pratique sportive, touristique ou cartographique etc. Pour de tels vols, généralement organisés par de minuscules compagnies ou par des usagers-propriétaires privés, la méthode de la taxation du kérosène est beaucoup plus facile à gérer.