



Bruxelles, le 8.4.2016
COM(2016) 183 final

2016/0094 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne un instrument international à élaborer par les organes de l'OACI en vue d'aboutir à l'application, à partir de 2020, d'un mécanisme de marché mondial pour faire face aux émissions du transport aérien international

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

La 21^e conférence des parties à la convention des Nations unies sur les changements climatiques a réussi à adopter l'accord de Paris, dont l'objectif est de limiter l'augmentation de la température mondiale bien en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, et de poursuivre les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5°C. D'ici à 2050, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devraient avoir diminué d'au moins 50 % par rapport à leurs niveaux de 1990. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à ces réductions des émissions, y compris le transport aérien international.

Les émissions de gaz à effet de serre produites par le transport aérien international représentent plus de 2 % des émissions mondiales et augmentent de façon exponentielle, les projections pour 2050 indiquant que, dans l'hypothèse d'un statu quo, les émissions des activités de transport aérien pourraient atteindre plus de 200 % des niveaux actuels. La communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Protocole de Paris – Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020»¹ souligne que l'OACI devrait agir afin de réguler efficacement les émissions dues aux transports aériens internationaux avant la fin de 2016. Malgré les progrès technologiques, le potentiel de réduction des émissions globales dans le secteur du transport aérien est limité; de ce fait, des mesures fondées sur le marché sont considérées comme appropriées pour permettre à ce secteur de contribuer à la réduction des émissions globales. Lors de la 38^e session de l'Assemblée de l'OACI (2013), il a été décidé d'élaborer un mécanisme de marché mondial pour faire face aux émissions de l'aviation internationale, en vue d'adopter, d'ici à la 39^e session de l'Assemblée de l'OACI en 2016 (du 27 septembre au 7 octobre), une décision relative à la mise en œuvre du régime à partir de 2020².

Il convient donc d'adopter, dans les meilleurs délais et bien avant la prochaine session de l'Assemblée de l'OACI, la position à laquelle les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union européenne, devraient se conformer en ce qui concerne la décision qui doit être prise par l'OACI.

La position de l'Union sera exprimée par la Commission et les États membres au sein des organes de l'OACI. L'élaboration d'une telle proposition d'instrument fait intervenir plusieurs organes de l'OACI, y compris le Conseil de l'OACI. Il convient également d'adopter une position de l'Union européenne afin d'assurer la compatibilité avec le droit de l'Union en vigueur.

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

La décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil a invité l'Union à définir et à prendre des mesures spécifiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des avions si aucune action de cette nature n'était décidée au sein de l'OACI avant

¹ COM(2015) 81 du 4 mars 2015.

² Résolution A38-18 de l'OACI (2013).

2002. À la suite de la décision de la 33^e session de l'Assemblée de l'OACI (2001) approuvant le principe d'un système ouvert d'échange de quotas d'émission pour le transport aérien international³ et de la décision de la 35^e session de l'Assemblée de l'OACI (2004) d'élaborer des orientations relatives à l'intégration des émissions du transport aérien international dans les systèmes d'échange de quotas d'émission des parties contractantes de l'OACI⁴, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2008/101/CE, qui modifiait la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour y inclure les activités de transport aérien⁵.

La 38^e session de l'Assemblée de l'OACI (2013), outre l'élaboration d'un mécanisme de marché mondial, a également décidé que l'OACI et ses États membres, en collaboration avec les organisations compétentes, travailleraient de concert en vue d'atteindre l'objectif indicatif global collectif à moyen terme consistant à maintenir, à partir de 2020, les émissions mondiales nettes de carbone du transport aérien international au niveau alors atteint. Selon les prévisions, en 2020, les émissions du transport aérien international devraient dépasser d'environ 70 % celles de 2005⁶, alors que l'Union et ses États membres n'ont cessé de plaider en faveur d'un objectif mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international d'ici à 2020 de 10 % par rapport aux niveaux de 2005. Il semble toutefois opportun que l'Union saisisse l'occasion de contribuer à l'élaboration, dans un délai relativement court, d'un mécanisme de marché mondial visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international à leurs niveaux de 2020, compte tenu de la possibilité de réexaminer les objectifs fixés au fil du temps, si nécessaire.

Afin de faciliter l'élaboration d'un instrument approprié lors de la 39^e session de l'Assemblée de l'OACI (2016), les législateurs de l'Union ont décidé de considérer provisoirement que les exigences de la directive 2003/87/CE sont satisfaites en ce qui concerne les vols au départ et à destination d'aérodromes situés dans des pays ne faisant pas partie de l'Espace économique européen (EEE)⁷. À la suite de la 39^e session de l'Assemblée de l'OACI (2016), la Commission devra faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur les actions nécessaires pour mettre en œuvre, à partir de 2020, un instrument international relatif à un mécanisme de marché mondial qui réduira les émissions de gaz à effet de serre dues à l'aviation internationale de manière non discriminatoire. Dans ce rapport, la Commission devra examiner les développements relatifs à la possibilité d'inclure de manière appropriée les émissions dues aux activités à destination ou au départ d'aérodromes situés dans des pays ne faisant pas partie de l'EEE à partir du 1^{er} janvier 2017 et, le cas échéant, présenter des propositions à cet égard.

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

La décision proposée est compatible avec les autres politiques de l'Union, notamment les politiques de l'énergie, de l'environnement et des transports, et les complète⁸.

La transition mondiale vers une énergie propre nécessitera des changements dans la manière de faire des affaires et d'investir, ainsi que des incitations dans tous les domaines d'action.

³ Résolution A33-7 de l'OACI (2001).

⁴ Résolution A35-5 de l'OACI (2004).

⁵ JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

⁶ Voir réserves à la résolution de l'OACI de 2013, visées à la note de bas de page 4 ci-dessus.

⁷ Règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil.

⁸ COM(2016) 110 final.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition est présentée en vertu de l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE définit la procédure à suivre pour établir des positions au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques.

En l'espèce, l'acte qui doit être adopté par l'Assemblée de l'OACI aura les effets juridiques visés à l'article 28 *bis* de la directive 2003/87/CE.

Conformément à l'article 192, paragraphe 1, et à l'article 191 du TFUE, l'Union européenne contribue notamment à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; 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.

- **Choix de l'instrument**

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE prévoit que l'instrument applicable est une décision du Conseil.

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

Sans objet.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

Sans objet.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne un instrument international à élaborer par les organes de l'OACI en vue d'aboutir à l'application, à partir de 2020, d'un mécanisme de marché mondial pour faire face aux émissions du transport aérien international

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Les émissions de gaz à effet de serre produites par le transport aérien international représentent plus de 2 % des émissions mondiales et augmentent de façon exponentielle, les projections pour 2050 indiquant que, dans l'hypothèse d'un statu quo, les émissions des activités de transport aérien pourraient atteindre plus de 200 % des niveaux actuels. D'ici à 2050, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devraient avoir diminué d'au moins 50 % par rapport à leurs niveaux de 1990. Tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à ces réductions des émissions, y compris le transport aérien international.

La 21^e conférence des parties à la convention des Nations unies sur les changements climatiques s'est conclue avec succès en décembre 2015, par l'adoption de l'accord de Paris, dont l'objectif est de limiter l'augmentation de la température mondiale bien en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, et de poursuivre les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5°C.

- (2) L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a été instituée par la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale. Tous les États membres sont parties contractantes à cette convention et membres de l'OACI, tandis que l'Union a le statut d'observateur dans certaines réunions de l'OACI, notamment l'Assemblée de l'OACI, qui se réunit tous les trois ans. L'Union et tous ses États membres sont parties au protocole de Kyoto de 1997, qui leur impose de s'efforcer de limiter les émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international par l'intermédiaire de l'OACI. La décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil a invité l'Union à définir et à prendre des mesures spécifiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des avions si aucune action de cette nature n'était décidée au sein de l'OACI avant 2002.

- (3) La 33^e session de l'Assemblée de l'OACI (2001) a approuvé le principe d'un système ouvert d'échange de quotas d'émission pour le transport aérien international⁹. Le comité de la protection de l'environnement en aviation de l'OACI a recommandé, en 2004, d'abandonner le projet d'un système d'échange de quotas d'émission propre au secteur de l'aviation et reposant sur un nouvel instrument juridique introduit sous les auspices de l'OACI. La 35^e session de l'Assemblée de l'OACI (2004) a approuvé le principe d'un échange ouvert de droits d'émission et la possibilité, pour les États, d'intégrer les émissions résultant de l'aviation internationale dans leurs systèmes d'échange de quotas d'émission¹⁰, mais la 36^e session de l'Assemblée de l'OACI (2007) a préconisé d'exempter les exploitants d'aéronefs établis dans d'autres États, à moins qu'un accord bilatéral n'en ait décidé autrement¹¹. L'Union, ses États membres et d'autres États européens se sont toujours réservé le droit d'appliquer des mesures fondées sur le marché, de manière non discriminatoire, à tous les exploitants d'aéronefs qui fournissent des services en provenance, à destination ou à l'intérieur de leur territoire, en rappelant que la convention de Chicago reconnaît aux parties le droit d'appliquer leurs propres lois et réglementations aériennes, de manière non discriminatoire¹², aux aéronefs de tous les États fournissant des services en provenance, à destination ou à l'intérieur de leur territoire.
- (4) Compte tenu du fait que la limitation des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien contribue de manière déterminante au respect des engagements de réduction des émissions globales, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2008/101/CE¹³, qui modifiait la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil¹⁴, de manière à intégrer les activités de transport aérien. Le cinquième considérant de la directive 2008/101/CE affirme que l'Union européenne devrait viser à garantir qu'un tel accord global en vue de limiter l'augmentation de la température mondiale comprenne des mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux activités aériennes internationales, auquel cas il conviendrait que la Commission examine les modifications à apporter à la directive 2003/87/CE, dans la mesure où celle-ci s'applique aux exploitants d'aéronefs.
- (5) La communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Protocole de Paris – Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020»¹⁵ souligne que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) devrait agir afin de réguler efficacement les émissions dues aux transports aériens avant la fin de 2016. La prochaine réunion de l'Assemblée de l'OACI se tiendra en 2016 et devrait adopter un instrument international qui aboutira à l'application, à partir

⁹ Résolution A33-7 de l'OACI.

¹⁰ Résolution A35-5 de l'OACI.

¹¹ Appendice L de la résolution A36-22.

¹² Réserves à la résolution de l'OACI de 2007, à la résolution de l'OACI de 2010, à la décision du Conseil de l'OACI de 2012 approuvant la «déclaration de Dehli» et à la résolution de l'OACI de 2013, voir: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/documentation_en.htm.

¹³ JO L 8 du 13.1.2009, p. 3.

¹⁴ JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

¹⁵ COM(2015) 81 du 4 mars 2015.

de 2020, d'un mécanisme de marché mondial aux émissions du transport aérien international.

- (6) La 38^e session de l'Assemblée de l'OACI (2013) a décidé que l'OACI et ses États membres, en collaboration avec les organisations compétentes, travailleraient de concert en vue d'atteindre l'objectif indicatif global collectif à moyen terme consistant à maintenir, à partir de 2020, les émissions mondiales nettes de carbone du transport aérien international au niveau alors atteint («l'objectif de l'OACI»); elle a également décidé d'élaborer un mécanisme de marché mondial applicable à l'aviation internationale et de rendre compte des résultats de ses travaux en vue de prendre une décision lors de la 39^e session de l'Assemblée de l'OACI (2016). Selon les prévisions, en 2020, les émissions du transport aérien international devraient dépasser d'environ 70 % celles de 2005¹⁶, alors que l'Union et ses États membres n'ont cessé de plaider en faveur d'un objectif mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international d'ici à 2020 de 10 % par rapport aux niveaux de 2005. Il semble toutefois opportun que l'Union saisisse l'occasion de contribuer à l'élaboration, dans un délai relativement court, d'un mécanisme de marché mondial visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre du transport aérien international à leurs niveaux de 2020, compte tenu de la possibilité de réexaminer les objectifs fixés au fil du temps, si nécessaire.
- (7) Afin de faciliter l'élaboration d'un instrument approprié lors de la session de l'Assemblée de l'OACI de 2016, le législateur de l'Union a décidé de considérer provisoirement que les exigences de la directive 2003/87/CE sont satisfaites en ce qui concerne les vols au départ et à destination d'aérodromes situés dans des pays ne faisant pas partie de l'Espace économique européen (EEE). Ce faisant, l'Union souligne que des exigences légales peuvent être appliquées aux vols à destination et au départ d'aérodromes situés dans des États de l'EEE, de la même façon que des exigences légales peuvent être appliquées aux émissions dues à des vols entre ces aérodromes¹⁷.
- (8) La directive 2003/87/CE telle que modifiée prévoit certaines obligations incombant à la Commission à la suite de la 39^e session de l'Assemblée de l'OACI (2016). La Commission devra faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur les actions nécessaires pour mettre en œuvre, à partir de 2020, un instrument international relatif à un mécanisme de marché mondial qui réduira les émissions de gaz à effet de serre dues à l'aviation internationale de manière non discriminatoire. Dans ce rapport, la Commission devra examiner les développements relatifs à la possibilité d'inclure de manière appropriée les émissions dues aux activités à destination ou au départ d'aérodromes situés dans des pays ne faisant pas partie de l'EEE à partir du 1^{er} janvier 2017 et, le cas échéant, présenter des propositions à cet égard.
- (9) Il convient d'établir la position à prendre par l'Union en ce qui concerne l'instrument international qui doit être élaboré au sein de l'OACI et aboutira à l'application, à partir

¹⁶ Voir réserves à la résolution de l'OACI de 2013, visées à la note de bas de page 4 ci-dessus.

¹⁷ Règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, d'ici 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale (JO L 129 du 30.4.2014, p. 1).

de 2020, d'un mécanisme de marché mondial aux émissions du transport aérien international.

- (10) Il y a lieu d'adopter une position de l'Union bien avant la prochaine session de l'Assemblée de l'OACI,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union européenne en vue d'aboutir à un instrument relatif à un mécanisme de marché mondial dans le cadre de l'OACI est conforme à l'annexe de la présente décision et est exprimée par la Commission et les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, au sein des organes de l'OACI.

Article 2

La Commission tient les instances compétentes du Conseil pleinement informées des discussions en cours. Afin d'avoir pleinement connaissance du point de vue du Conseil quant à la bonne application des dispositions de l'annexe, la Commission consulte lesdites instances tout au long du processus, chaque fois que cela est nécessaire, compte tenu de l'évolution de la situation au sein des organes de l'OACI.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président