



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.11.2002

COM(2002) 680 final

2001/0245 (COD)

Proposition modifiée de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE**

(présentée par la Commission conformément à l'article 250,
paragraphe 2 du traité CE)

Proposition modifiée de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE

1. HISTORIQUE

Transmission de la proposition au Conseil et au Parlement européen (COM (2001) 581 final et 2001/0245 (COD)) conformément à l'article 175, paragraphe 1 du Traité

23 octobre 2001

Avis du Comité des Régions

14 mars 2002

Avis du Comité économique et social

29 mai 2002

Avis du Parlement européen en première lecture

10 octobre 2002

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition établit un système communautaire d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté en instaurant un cadre européen et en assurant un marché d'envergure européenne pour les quotas d'émission. Cet instrument constitue un élément fondamental dans la stratégie de la Commission en vue d'atteindre de la manière la plus rentable l'objectif fixé à Kyoto. Le système fera baisser le coût des réductions des émissions puisqu'il fait en sorte que les réductions d'émission aient lieu là où le coût de ces réductions est le plus faible. Dans le même temps, l'échange de droits d'émission apporte un avantage environnemental grâce à une réduction prédéterminée des émissions produites par les activités qui sont couvertes. La présente proposition garantit le bon fonctionnement du marché intérieur et évite des distorsions inacceptables de la concurrence.

La Commission propose que les échanges de droits d'émission dans l'UE commencent en 2005 et couvrent, dans une première phase, les émissions de CO₂ produites par les grandes installations industrielles et énergétiques. Les exploitants des installations couvertes par la directive devront s'adresser à l'autorité compétente de leur État membre pour demander une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre. Cette procédure d'autorisation sera entièrement coordonnée avec la procédure prévue par la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive IPPC), afin d'éviter tout travail administratif superflu. Sur la base de ces autorisations, les États membres attribueront chaque année des quotas d'émission pour chaque installation. Ce sont ces quotas qui pourront être échangés, mais aucun exploitant ni aucune installation n'y sera forcé. Le 31 mars de chaque année, l'exploitant devra restituer un nombre de quotas égal aux émissions produites par son installation au cours de l'année civile précédente. La directive fixerait des amendes harmonisées pour les exploitants qui ne restituent pas un nombre suffisant de quotas. Pour la période 2005-2007, les États membres octroieront gratuitement les quotas, conformément à

un plan national d'octroi qui doit être approuvé par la Commission et respecte certains critères de manière à éviter les aides d'État et les distorsions de la concurrence. Pour la période 2008-2012, la Commission précisera ultérieurement une méthode d'octroi harmonisée.

3. AVIS DE LA COMMISSION SUR LES AMENDEMENTS ADOPTES PAR LE PARLEMENT

3.1. Amendements acceptés par la Commission

Les amendements suivants sont acceptables pour la Commission et sont énumérés dans l'ordre où ils devront être insérés dans le texte légal de la proposition initiale de la Commission.

En ce qui concerne les considérants: l'amendement **13** (nouveau considérant 16d) indique que la stratégie de l'UE pour atténuer le changement climatique "*doit reposer sur un équilibre entre le système d'échange des émissions et d'autres types d'action nationale et internationale*". Cet amendement est acceptable. La Commission n'a jamais eu l'intention de faire du système d'échange de droits d'émission le seul type d'action entreprise dans le cadre de la stratégie climatique européenne ou au niveau international.

En ce qui concerne les amendes: l'amendement **40** (article 16, paragraphe 2) viserait à publier uniquement le nom des entreprises qui n'ont pas restitué un nombre suffisant de quotas en application de la directive. Cet amendement est acceptable. Il est peut-être excessif de publier les noms pour la moindre petite infraction. Mais cette publication garde un effet dissuasif efficace en cas de non-respect de l'exigence fondamentale de la directive de remettre un nombre de quotas équivalent aux émissions réelles.

L'amendement **41** (article 16, paragraphe 3) supprime la disposition selon laquelle l'amende représente le double du prix moyen du marché si ce dernier est supérieur à 100 euros. Cet amendement est acceptable. Il facilite l'application pratique de la directive et réduit l'incertitude concernant le niveau des amendes.

L'amendement **42** (article 16, paragraphe 4) supprime la disposition selon laquelle, au cours de la période 2005-2007, l'amende représentera le double du prix moyen du marché si ce dernier est supérieur à 50 euros. Cet amendement est acceptable pour les raisons exposées au sujet de l'amendement 41 ci-dessus.

En ce qui concerne les éléments à réexaminer: l'amendement **56** (article 26, paragraphe 2, nouveau point a)bis) précise que le réexamen devrait consister à étudier le lien entre l'échange de droits d'émission à l'échelle communautaire et l'échange de droits d'émission à l'échelle internationale qui commencera en 2008. Cet amendement est acceptable. Le réexamen peut raisonnablement inclure cet élément.

L'amendement **57** (article 26, paragraphe 2, point b) rajoute "*la poursuite de l'harmonisation*" de la méthode d'allocation, plutôt que "*la méthode harmonisée...*". Cet amendement est acceptable. L'exigence de gratuité de l'octroi au cours de la période 2005-2006 constitue déjà un certain degré d'harmonisation. L'amendement ne porte pas préjudice aux futures décisions relatives à la méthode d'octroi, et il est raisonnable d'utiliser le terme "poursuite" même s'il n'est rien décidé de plus que de prolonger le même degré d'harmonisation dans le futur.

L'amendement **58** (article 26, paragraphe 2, nouveau point c)bis) ajoute que le réexamen peut porter sur d'éventuelles modifications en vue d'adapter le système d'échange à une Union européenne élargie. Cet amendement est acceptable. Il serait opportun d'examiner les effets

que pourrait avoir l'élargissement de l'UE sur le système, sachant que la plupart des pays candidats pourraient avoir le statut d'État membre au lancement du système en 2005.

3.2. Amendements acceptés en partie, dans le principe, ou dans le principe et en partie par la Commission

Les amendements suivants sont acceptables en partie, dans leur principe, ou dans leur principe et en partie par la Commission, et sont énumérés dans l'ordre de leur apparition dans le texte de la proposition initiale de la Commission.

En ce qui concerne les considérants: l'amendement **10** (nouveau considérant 16 bis) indique, à la première phrase, que les politiques et mesures doivent être mises en œuvre dans tout le secteur de l'économie, et pas uniquement dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie. La deuxième phrase oblige les États membres à veiller à ce que le choix et l'aménagement des instruments politiques et des mesures n'entraînent aucun risque de distorsion de la concurrence pour des entreprises d'un même secteur. La première phrase est acceptable. Elle indique explicitement la conviction que les autres secteurs devraient contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La deuxième phrase est un point du dispositif opérationnel, la formulation manque de clarté et ne peut être acceptée. Les politiques destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre auront inévitablement des incidences plus importantes sur les centrales classiques que sur les centrales nucléaires, même si elles appartiennent toutes deux à *“un secteur particulier”*.

L'amendement **15** (article premier) indique que la directive *“doit contribuer à”* ce que l'UE et ses États membres respectent les engagements pris en application du protocole de Kyoto, en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi. Cet amendement est acceptable dans son principe et en partie. Le texte relève plus de l'exposé des motifs que du dispositif opérationnel. Il devrait donc être inséré à la fin de l'actuel considérant 5 (qui mentionne les objectifs du protocole de Kyoto). La mention *“UE”* devrait être remplacée par *“Communauté européenne”*. [Dans la version anglaise, la mention *“least possible diminution of”* devrait être remplacée par *“minimum adverse effect on”*.]

En ce qui concerne la transparence: l'amendement **35** (article 12, nouveau paragraphe 4ter) prévoit que le système *“mis en place ... pour le transfert, la présentation et l'annulation des droits d'émission doit garantir à tout moment la transparence de la détention des quotas, tout comme des transactions réalisées entre les entreprises au sein des États membres et à l'extérieur de ceux-ci”*. Cet amendement est acceptable dans le principe. L'accès du public à l'information est assuré par l'article 17 combiné aux registres qui devront être établis en application de l'article 19. Ces registres permettront de *“garantir la confidentialité en tant que de besoin”* afin de protéger les informations délicates sur le plan commercial, mais en partant du principe que les informations contenues dans les registres sont accessibles à tous. Cette notion serait formulée de la manière suivante : dans la deuxième phrase de l'article 19, paragraphe 2, remplacer *“Le registre comporte...”* par *“Le registre est accessible au public et comporte...”*.

En ce qui concerne les déclarations des émissions par les exploitants : l'amendement **39** (article 14, paragraphe 3) remplace la mention *“à la fin de l'année”* par *“trois mois après la fin de l'année”* afin de préciser que la déclaration des émissions produites au cours d'une année civile n'est pas possible à la fin précise de l'année (le 1er janvier à minuit). Cet amendement est acceptable en partie. Il est acceptable de remplacer *“à la fin”* par *“après la fin”*. Il n'est pas nécessaire de préciser *“trois mois”*, puisque, pour le 31 mars au plus tard, les

déclarations doivent être vérifiées et les quotas correspondants doivent être annulés (voir article 12, paragraphe 3).

En ce qui concerne les rapports établis par les États membres: l'amendement **43** (article 16, nouveau paragraphe 4bis) prévoit que les États membres font rapport sur l'incidence des amendes et de l'acquisition de quotas supplémentaires sur les résultats d'exploitation imposables. Cet amendement est acceptable dans le principe et en partie. Il serait plus judicieux d'insérer cette disposition à l'article 21 relatif aux rapports présentés par les États membres. Tous les aspects relatifs à l'imposition (y compris les gains et pertes de capital sur les droits d'émissions achetés et vendus) pourraient présenter un intérêt. Il est acceptable d'insérer, à la fin de la deuxième phrase de l'article 21, paragraphe 1, la mention "*et à l'imposition de quotas*".

En ce qui concerne la transparence: l'amendement **46** (article 17) fait référence à la future directive concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. À la suite de la mention "*directive 90/313/CEE*", il conviendrait de rajouter "*ou équivalente, une fois entrée en vigueur*".

En ce qui concerne les liens avec les systèmes d'échange de droits d'émission dans les pays tiers: les amendements **51** et **103** (article 24, paragraphe 1) indiquent que des accords fondés sur le protocole de Kyoto ne peuvent être conclus qu'avec des parties qui ont ratifié ledit protocole. Des accords doivent être conclus avec les pays candidats si les négociations d'adhésion ne couvrent pas déjà de tels accords. Cet amendement est acceptable dans le principe et en partie. La mention "*sur la base des accords du protocole de Kyoto et en conformité avec ces derniers*" n'est pas acceptable. Un système d'échange basé sur l'entité de la CE doit nécessairement reposer sur une base d'échange différente de celle du système fixé par le protocole pour l'échange entre les parties au protocole. Ceci étant, le système communautaire sera compatible avec le système d'échange prévu par le protocole de Kyoto. Il serait acceptable de reformuler le texte en remplaçant "*pays tiers*" par "*parties énumérées à l'annexe B du protocole de Kyoto qui ont ratifié ce protocole*". La partie de l'amendement relative aux accords avec les pays candidats n'est pas acceptable. Il ne serait pas approprié de décider d'ores et déjà que des liens "doivent" être établis avant même que ces systèmes n'aient été instaurés et sans examen de la crédibilité environnementale de ces systèmes. De plus, les pays candidats ne figurent pas tous dans l'annexe B du protocole de Kyoto.

En ce qui concerne le réexamen: l'amendement **55** (article 26, paragraphe 2, partie introductive) ajoute que le réexamen devrait être fondé sur l'expérience acquise au cours de la période de trois ans débutant en 2005. L'amendement remplace la mention "*la Commission peut rédiger un rapport...*" par "*la Commission rédige un rapport...accompagné, le cas échéant, de propositions*". Cet amendement est acceptable en partie. Seuls le terme "*rédige*" peut être accepté. Il est acceptable que la Commission établisse un rapport tant qu'elle garde le droit d'initiative de présenter les propositions adéquates. L'indication "*accompagnés de propositions le cas échéant*" figure déjà à la fin du paragraphe.

En ce qui concerne la transparence: l'amendement **73** (annexe III, nouveau point 8bis) impose que les plans nationaux d'octroi de quotas comportent la liste des installations couvertes par la directive "*tout comme des autorisations d'émission de gaz à effet de serre accordées à celles-ci*" [ce qui est compris comme signifiant que le plafond obligatoire fixé pour chaque installation sera publié]. Cet amendement est acceptable dans le principe et en partie. Il permet d'améliorer la transparence. Les États membres doivent posséder cette information pour octroyer les quotas aux exploitants des différentes installations, de sorte que l'obligation d'inclure cette information dans le plan national est une tâche justifiée. L'interprétation du

sens découle du fait que les "autorisations d'émission" contiendront les informations prévues à l'article 6, paragraphe 2, (notamment les exigences en matière de surveillance, spécifiant la méthode et la fréquence de la surveillance pour chaque installation séparément). Plus intéressant pour les autres parties: l'obligation de publier les quantités octroyées aux exploitants des différentes installations. Il serait acceptable de reformuler la phrase en remplaçant "*comme des autorisations d'émission de gaz à effet de serre accordées à celles-ci*" par "*ainsi que les quantités de quotas octroyées à chacune d'entre elles*".

L'amendement 74 (annexe IV, Surveillance des émissions d'autres gaz à effet de serre) exigerait que des méthodes normalisées de surveillance des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO₂ soient "*mises au point ... en collaboration avec tous les intéressés*" et arrêtées conformément à la procédure de comitologie. Cet amendement est acceptable en partie. La mention proposée "*mises au point en collaboration avec les intéressés*" est acceptable, mais le terme "*utilisées*" figurant dans le texte original devrait être conservé et être suivi d'une nouvelle virgule. La mention "*et arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2*" n'est pas acceptable car il est inutile de répéter à l'annexe la base sur laquelle sont fondées les lignes directrices, base déjà indiquée à l'article 14, paragraphe 1.

3.3. Amendements non acceptés par la Commission

Les amendements suivants sont énumérés dans l'ordre où il était proposé de les insérer dans le texte de la proposition initiale de la Commission.

L'amendement 1 (nouveau considérant 5bis) répète l'engagement du Parlement qui concerne le protocole de Kyoto et l'Accord sur le partage des charges. Cet amendement n'est pas acceptable. Il est inopportun de faire référence ici à l'avis émis le 6 février 2002 par le Parlement européen au sujet d'une autre proposition (décision 2002/358/CE du Conseil sur la ratification du protocole de Kyoto).

L'amendement 2 (nouveau considérant 5ter) indique que les États membres sont invités à atteindre leurs objectifs nationaux "*à l'aide des moyens qu'ils considèrent comme appropriés*". Cet amendement n'est pas acceptable. Les États membres ne peuvent pas agir comme bon leur semble si cela revient à négliger la législation communautaire.

L'amendement 3 (nouveau considérant 6bis) préconise une approche au niveau de l'UE et non de chaque État membre séparément car il existe un marché intérieur. Cet amendement n'est pas acceptable. S'il est utile de reconnaître la nécessité d'adopter une approche intégrée dans le cadre du marché intérieur, l'approche communautaire ne dispense pas les États membres de prendre des mesures chacun à leur niveau pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cette intention est déjà exprimée dans les actuels considérants 7 et 14.

L'amendement 91 (considérant 7) rappelle que les quotas doivent être octroyés selon les meilleures techniques disponibles. Cet amendement n'est pas acceptable. L'échange de droits d'émission est un instrument qui ne nécessite pas de normes technologiques, mais laisse aux exploitants le choix des technologies qu'ils utilisent.

L'amendement 6 (nouveau considérant 11bis) prévoit que les États membres doivent garantir que les plans nationaux d'octroi des quotas tiennent compte "*des mécanismes indirects de réduction du CO₂, comme par exemple le couple énergie-chaleur (CEC)*". Cet amendement n'est pas acceptable. Ce sont les États membres qui devraient décider des quantités à octroyer, notamment en ce qui concerne la production combinée de chaleur et d'électricité. La

formulation relève du dispositif opérationnel et ne convient pas pour des considérants. La directive ne devrait pas essayer de pointer des technologies gagnantes, mais encourager l'utilisation de technologies ayant un rendement énergétique meilleur.

L'amendement **8** (nouveau considérant 15bis) affirme que la CE poursuivra les négociations avec ses principaux partenaires commerciaux pour mettre en place un système international d'échange de droits d'émission. Dans l'intervalle, la CE doit montrer l'exemple. Cet amendement n'est pas acceptable. Le préambule à la directive n'est pas l'endroit qui convient pour faire des déclarations sur les actions qu'entreprendra la Communauté européenne dans le cadre des négociations internationales sur le changement climatique.

L'amendement **9** (considérant 16) indique que le système d'échange de quotas d'émission doit s'intégrer "*de manière souple et complémentaire*" dans un ensemble de mesures de lutte contre le changement climatique en vue d'obtenir des réductions des émissions dans tous les secteurs de l'économie. Des objectifs comparables doivent être fixés et des instruments conçus pour d'autres secteurs, notamment les secteurs des transports, de l'agriculture, des petites et moyennes entreprises et des ménages. Enfin, l'amendement indique que l'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et la taxation de l'énergie doivent être considérés comme des instruments complémentaires. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission rejette une approche à caractère volontaire. L'utilisation du terme "*souple*" dans cet amendement est destinée à faciliter une approche volontaire. L'utilisation d'une approche de ce type pour les échanges de droits d'émission réduira sensiblement l'efficacité économique de l'instrument, présentera un risque accru de distorsion du marché intérieur, sera moins instructive et ne garantira pas un degré de préparation suffisant pour le système d'échange de droits d'émission pour la période d'application 2008-2012 prévue par le protocole de Kyoto. Il est excessif d'insister pour fixer des objectifs et développer d'autres instruments pour des secteurs qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive. Le considérant 16 actuel aborde déjà l'interaction avec la taxation.

L'amendement **11** (nouveau considérant 16ter) indique que le système d'échange de quotas d'émission "*ne doit pas se substituer aux taxes existantes sur l'énergie et les émissions de CO₂*". Cet amendement n'est pas acceptable. Il s'agit d'une disposition du dispositif opérationnel, inadéquate pour les considérants. Le lien avec la taxation de l'énergie est déjà évoqué dans le considérant 16. Il peut être indiqué dans certains cas de remplacer les taxes sur les émissions de CO₂, il serait donc peu judicieux de l'interdire.

L'amendement **12** (nouveau considérant 16 quater) précise que la directive ne s'applique qu'à l'utilisation de gaz fluorés dans le contexte des activités industrielles visées à l'annexe I, et que l'utilisation et le confinement de gaz fluorés dans des produits de consommation devraient être couverts par une législation distincte. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission ne compte pas inclure les gaz fluorés tant qu'elle n'a pas la certitude que ces gaz peuvent faire l'objet d'une surveillance et de rapports adéquats, et que la directive IPPC n'est pas intégralement mise en œuvre pour ce qui est des gaz à effet de serre autres que le CO₂ pour les installations existantes (octobre 2007).

L'amendement **14** (nouveau considérant 17bis) rappelle que le lien avec des systèmes d'autres parties au protocole de Kyoto pourrait encourager les États-Unis à revenir autour de la table des négociations. Cet amendement est inacceptable. Même si la Commission partage le souhait que les États-Unis reviennent sur leur décision de rejeter le protocole de Kyoto, il est inutile de citer des pays non européens bien précis dans une directive destinée aux États membres.

L'amendement **16** (article 2, paragraphe 1), prévoit d'étendre le système à des secteurs supplémentaires à condition que l'inclusion de ces autres secteurs n'entre pas en conflit avec les articles 87 et 88 du Traité. Ces secteurs supplémentaires doivent être notifiés à la Commission au plus tard le 31 mars 2004 pour la période 2005-2007 et, pour les périodes ultérieures, au plus tard dix-huit mois avant le début de la période considérée. La Commission peut rejeter ces demandes en cas de conflit avec l'article 87 ou 88 (dispositions en matière d'aides d'État). Cet amendement n'est pas acceptable. L'inclusion volontaire et unilatérale d'activités supplémentaires peut entraîner des distorsions de la concurrence et porter préjudice à l'intégrité environnementale du système d'échange de quotas d'émission (en fonction de la capacité à surveiller les émissions provenant des différentes sources). Toutes les dispositions du Traité doivent être respectées, et pas uniquement celles relatives aux aides d'État. L'amendement est lié à l'extension, proposée par le Parlement, de couvrir l'ensemble des six gaz visés par le protocole de Kyoto (amendement 17).

L'amendement **17** (nouvel article 2bis) étend la portée du système d'échange de droits d'émission de manière à couvrir l'ensemble des gaz à effet de serre visés par le protocole de Kyoto, à condition que la qualité des données concernant une année de référence spécifique soit *"satisfaisante"* et que *"les méthodes reconnues de mesure, de surveillance et de calcul"* soient développées par la Commission en collaboration avec tous les exploitants et adoptées conformément à la procédure de comitologie. Cet amendement n'est pas acceptable. Il est inopportun d'étendre le champ d'application de la directive dans son principe, pour limiter ensuite l'application pratique de cette extension dans l'attente que se termine un processus d'une durée indéterminée et qu'une décision soit prise en comitologie. Ce serait agir en mauvais législateur, en laissant les entreprises dans l'incertitude (une installation produisant des émissions de N₂O ne pourrait pas savoir si elle est soumise à la législation ou non, ou à partir de quand).

L'amendement **97** (article 4, nouvel alinéa 1bis) prévoit l'élaboration d'une disposition spécifique pour la production combinée de chaleur et d'électricité et l'utilisation des combustibles utilisés, sur la base d'orientations que doit élaborer la Commission. Cet amendement n'est pas acceptable. C'est aux États membres qu'il doit incomber de décider des quantités à octroyer, à la fois pour ce qui est des technologies particulières et pour ce qui est des combustibles utilisés. Comme indiqué plus haut à propos de l'amendement 6, l'utilisation du système d'échange de droits d'émission comme instrument de marché ne doit pas essayer de pointer les technologies gagnantes, mais de promouvoir l'utilisation de technologies ayant un meilleur rendement énergétique. En ce qui concerne les combustibles utilisés, l'octroi d'éventuels quotas supplémentaires peut encourager l'incinération des déchets par opposition à leur revalorisation et à leur recyclage.

L'amendement **19** (article 5, point c) ajoute la mention *"et du volume"* dans les détails de la description que doit comprendre toute demande d'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre présentée par une installation. Cet amendement n'est pas acceptable. Même si cette information peut être utile, elle présuppose l'obligation de surveiller la quantité d'émissions d'une installation avant de les inclure dans le champ d'application de la directive. Cette obligation de surveillance serait donc implicitement exigée avant même que l'autorisation ne précise explicitement les obligations de surveillance.

L'amendement **20** (article 5, nouveau point d)bis) obligerait l'exploitant à détailler le type et l'ordre de grandeur probable des émissions de son installation. Cet amendement n'est pas acceptable. *"L'ordre de grandeur probable des émissions"* est une prévision des futures quantités d'émissions qui seront couvertes par les obligations du système d'échange de droits d'émission. Selon ce système dans la pratique, la seule condition pour qu'une installation

donnée puisse augmenter ou diminuer ses futures émissions réelles, est le fait que l'exploitant détienne une quantité correspondante de quotas pour la période considérée.

L'amendement **21** (article 6, paragraphe 1, alinéa 1) insérerait la mention: "*Sans préjudice d'autres exigences établies par la législation nationale ou communautaire*" au début de l'article consacré aux conditions de délivrance et au contenu de l'autorisation. Cet amendement n'est pas acceptable. Selon le traité, les directives communautaires priment sur le droit national, de sorte que la directive ne peut pas s'appliquer sans préjudice du droit national.

L'amendement **22** (article 7) prévoit que la mise à jour d'une autorisation en cas de changements concernant les installations doit se faire "*d'un commun accord avec l'exploitant*" et qu'un nouvel exploitant dispose d'un délai d'un mois pour informer l'autorité compétente du changement d'identité de l'exploitant. Cet amendement n'est pas acceptable. Les dispositions pertinentes reprennent des dispositions de la directive IPPC en vigueur, maintenant ainsi entre les deux instruments une approche cohérente en matière d'autorisation. L'autorité compétente qui délivre les autorisations, en sa qualité d'autorité réglementaire, devrait être l'ultime juge des éléments de l'autorisation qui pourraient nécessiter une mise à jour. Le nom et l'adresse du nouvel exploitant, supprimés dans l'amendement, sont des éléments nécessaires qui doivent être mis à jour.

L'amendement **23** (article 9, paragraphe 1, alinéa 1) remplace la mention "*fondés sur des critères ... incluant les critères énumérés à l'annexe III*" par "*fondés sur les critères ... énumérés à l'annexe III*", afin que la liste des critères énumérés à l'annexe III pour les plans nationaux d'octroi soit une liste exhaustive. Cet amendement n'est pas acceptable. Les États membres devraient disposer d'une certaine latitude pour fixer les objectifs de leurs entités, de manière à refléter les différentes situations nationales.

L'amendement **24** (article 9, nouveau paragraphe 1bis) stipule que la quantité totale de quotas qu'un État membre octroie à ses entités ne dépasse par $x\%$ de la quantité qui lui a été attribuée (émissions autorisées en vertu du protocole de Kyoto), la valeur de x correspondant à la part de l'émission totale produite par les installations couvertes par la directive en 1990. Cet amendement n'est pas acceptable. C'est une complication supplémentaire qui s'ajoute aux garanties déjà proposées dans la directive, elle est superflue. De plus, elle reviendra globalement à ce que ce plafond obligatoire sera plus contraignant pour certains États membres que pour d'autres, risquant ainsi de provoquer une distorsion de la concurrence.

L'amendement **25** (article 9, nouveau paragraphe 1ter) indique que les installations établies après 1990 se verront attribuer des quotas d'émission en fonction de la meilleure technologie disponible l'année de leur mise en service, et que la Commission publiera, d'ici à 2004, des instructions détaillées sur ce sujet. Cet amendement n'est pas acceptable. Les États membres devraient être libres de récompenser toute action prise à un stade précoce s'ils le jugent utile. Par ailleurs, cet amendement instaurerait une différence de traitement entre les exploitants déjà en place en 1990 et les installations existantes mises en service depuis cette date.

L'amendement **26** (article 9, nouveau paragraphe 2bis) prévoit que le comité de réglementation "*compare les propositions d'octroi des États membres*" du point de vue des éléments susceptibles de perturber la concurrence, et émet un avis à l'intention de la Commission. Cet amendement n'est pas acceptable. L'obligation de comparer tous les plans nationaux d'octroi de quotas obligera les États membres à adopter le rythme du plus lent d'entre eux. Certains États membres peuvent souhaiter notifier leur plan d'octroi avant la date requise, de manière à permettre une décision plus rapide et offrir une certitude plus grande à

leurs entreprises. De plus, si l'un des États membres ne remet pas son plan national d'octroi dans les délais, les autres États membres ne pourront pas commencer l'échange de droits d'émission.

L'amendement **27** (article 9, paragraphe 3) indique que lors de l'évaluation des plans nationaux d'octroi de quotas, la Commission "*prend en compte la compatibilité du plan avec les autres systèmes d'échange d'émissions de gaz à effet de serre qui existent déjà dans les États membres*". Cet amendement n'est pas acceptable. Certains systèmes nationaux d'échange de droits d'émission sont incompatibles avec la proposition et ne peuvent pas y être liés sans prendre des mesures particulières. Les États membres devront se conformer à toutes les dispositions de la directive telle qu'elle est adoptée, y compris les éventuelles dispositions transitoires particulières qui pourraient être négociées.

L'amendement **102** (article 10) introduit une vente aux enchères de 15% des quotas pour la première et la deuxième période. Les recettes seront recyclées. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission est opposée à toute mise aux enchères durant la première période et souhaite étudier l'expérience acquise avant de décider de la méthode d'octroi pour la seconde période.

L'amendement **29** (article 11, paragraphe 1) introduit une modification importante en ce qui concerne le plafond obligatoire de $x\%$ (amendement 24) en ce qui concerne la période 2005-2007. Les décisions d'octroi sont prises au moins six mois avant le début de la période (au lieu de trois mois). Cet amendement n'est pas acceptable. À propos du plafond obligatoire de $x\%$, voir les observations formulées au sujet de l'amendement 24. Une décision d'octroi six mois avant le début de l'échange en 2005 serait une bonne chose, mais compte tenu de l'échéance fixée pour la transposition dans le droit national (31.12.2003), pour la présentation des plans nationaux d'octroi à la Commission (31.03.2004) et pour l'adoption d'une décision par la Commission (30.06.2004), il serait impossible de disposer d'un délai de six mois avant le 01.01.2005. La proposition de la Commission prévoyait que les États membres prennent cette décision "*au moins trois mois*" avant le début de la première période, ce qui leur permet de prendre leur décision plus rapidement s'ils souhaitent notifier leur plan national d'octroi avant l'échéance requise.

L'amendement **76** (article 11, nouveau paragraphe 1bis) prévoit des dispositions spécifiques pour les nouveaux exploitants, indiquant que "*le nouvel opérateur obtient ses quotas comme tous les autres opérateurs*". Les quotas octroyés à tous les exploitants "*sont modifiés*" de manière telle que le plafond obligatoire de $x\%$ prévu à l'amendement 24 ne soit pas dépassé. Cet amendement n'est pas acceptable. Les États membres devraient être libres de choisir s'ils octroient gratuitement des quotas aux nouveaux exploitants ou s'ils leur demandent de les acheter sur le marché. D'un point de vue communautaire, l'essentiel est de garantir l'accès aux quotas. L'article 11 formule déjà les dispositions nécessaires dans ce sens. En outre, l'idée d'une "modification" qui peut impliquer de reprendre à des opérateurs des quotas déjà octroyés, priverait les entreprises de cette certitude si importante. Les opérateurs pourraient compter sur tous les quotas qu'ils détiennent pour se conformer à la directive, leur en retirer une certaine quantité pourrait les mettre dans une situation de non-respect.

L'amendement **31** (article 11, paragraphe 2) introduit une modification importante en ce qui concerne le plafond obligatoire de $x\%$ visé à l'amendement 24 pour les périodes postérieures à 2008. Cet amendement n'est pas acceptable, pour les raisons exposées au sujet de l'amendement 24.

L'amendement **32** (article 11, nouveau paragraphe 4bis) prévoit qu'au moment de l'adhésion de nouveaux États membres, la quantité totale de quotas délivrés sera réduite, après révision effectuée par la Commission, *“afin d'éviter une offre excessive de quotas”*. Cet amendement n'est pas acceptable. L'inclusion de nouveaux États membres dans le système apportera des sources supplémentaires dans le système - et donc des émissions supplémentaires. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire de réduire le nombre de quotas octroyés, mais plutôt d'augmenter le nombre de quotas. Une réduction des quotas déjà fixés entraînerait la même incertitude et le même risque de non-respect que dans le cas de l'amendement 76 ci-dessus. Pour prévenir un surplus global des quotas, les plans nationaux d'octroi de tous les États membres qui participent au système, *y compris les nouveaux États membres*, feront l'objet d'une révision de la Commission et éventuellement d'un rejet conformément aux dispositions du Traité et aux critères fixés à l'annexe III.

L'amendement **33** (article 12, paragraphe 1) prévoit que les quotas destinés à des installations sises dans un État membre et appartenant à un même exploitant doivent pouvoir être transférés sans restriction *“à l'intérieur de la compagnie”*. Cet amendement n'est pas acceptable. Il n'indique pas clairement quelles "restrictions" sont visées. La formulation actuelle autorise déjà le transfert de quotas entre les installations d'un exploitant à l'intérieur d'un même État membre. À l'origine, en effet, les quotas sont octroyés à des exploitants plutôt qu'à des installations. Par ailleurs, la directive n'impose pas de restrictions sur les transferts de quotas entre un exploitant et des exploitants associés à l'intérieur d'un État membre. L'utilisation du terme "compagnie" (ou "entreprise") ne correspond pas à l'emploi du terme "exploitant" utilisé dans le reste de la directive, mais les "entreprises" peuvent être des exploitants au sens de la directive.

L'amendement **34** (article 12, nouveau paragraphe 4bis) prévoit que les États membres annulent les quotas d'installations qui sont désaffectées, ou dont les capacités sont réduites, ou *“dont l'exploitation se poursuit dans des conditions identiques ou plus mauvaises dans des pays tiers”*. Cet amendement n'est pas acceptable. L'annulation de quotas pour des motifs de réduction de capacités ou de fermetures serait administrativement lourde à mettre en œuvre et pourrait nuire à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (en cas par exemple de maintien de la capacité pour éviter de perdre des quotas).

L'amendement **36** (article 12, nouveau paragraphe 4 quater) oblige les États membres à permettre le "report" de quotas d'une période à l'autre. Les objectifs de l'amendement figurent déjà à l'article 13, à l'exception du report de la période 2005-2007 à la période 2008-2012, pour lequel la proposition laisse le choix aux États membres afin de tenir compte des circonstances. Pour certains États membres, le report à la période débutant en 2008 pourrait compliquer la réalisation des engagements pris au titre du protocole de Kyoto. C'est la raison pour laquelle les États membres devraient pouvoir choisir de l'autoriser ou non.

L'amendement **37** (article 12, nouveau paragraphe 4 quinquies) prévoit la possibilité de reporter ou d'anticiper les quotas *“dans les délais prévus à l'article 11, paragraphes 1 et 2”*. Cet amendement n'est pas acceptable. Les objectifs de l'amendement sont déjà prévus à l'article 13, sauf pour les quotas qui ne sont pas encore délivrés. *“Une partie”* des quotas sont délivrés chaque année et l'exploitant peut uniquement les reporter ou les anticiper dans la période après laquelle ils ont été délivrés. Néanmoins, les quantités qui seront délivrées sont fixées au début de la période pour l'ensemble de la période, afin que les opérateurs connaissent avec certitude les quantités qui leur seront octroyées.

L'amendement **38** (nouvel article 12bis) imposerait que lorsqu'une installation cesse ses activités, aucun nouveau quota ne soit octroyé à son exploitant pour cette installation, à moins

qu'il ne puisse apporter la preuve que la fermeture est liée à un nouvel investissement correspondant dans la Communauté. Cet amendement n'est pas acceptable. Cette disposition est inutilement difficile à appliquer. La Commission considère que, vu la valeur probable des quotas, il est extrêmement peu probable que la directive entraîne des relocalisations en dehors de l'UE.

L'amendement **80** (article 16, nouveau paragraphe 4ter) prévoit que les États membres utilisent le produit des amendes perçues pour acquérir des quotas. Cet amendement n'est pas acceptable. Le Traité ne contient aucune base permettant d'imposer comment les États membres utilisent ces recettes.

L'amendement **45** (article 16, nouveau paragraphe 4quater) prévoit que les États membres harmonisent le traitement fiscal des échanges de quotas et les sanctions y afférentes "*au moyen de la méthode de coordination ouverte*". Cet amendement n'est pas acceptable. Il s'agit de mesures fiscales et la directive ne peut y obliger les États membres.

L'amendement **47** (article 18, titre) ajoute la mention "*et accès à la justice*". Cet amendement n'est pas acceptable. Il n'est pas nécessaire de modifier la proposition. Le recours juridictionnel est garanti pour toute la législation dans tous les États membres, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est inutile de prévoir des dispositions supplémentaires dans chaque acte de la législation communautaire.

L'amendement **48** (article 18, nouvel alinéa 1bis) prévoit que les États membres garantissent la possibilité d'un recours juridictionnel. Cet amendement n'est pas acceptable, pour les raisons exposées à propos de l'amendement 47 ci-dessus.

L'amendement **49** (article 22) supprime la possibilité de modifier l'annexe III (critères applicables aux plans nationaux d'octroi de quotas) par une procédure de comitologie. Cet amendement n'est pas acceptable. Les critères peuvent avoir besoin d'être modifiés à la lumière de l'expérience acquise. Seule une procédure de comitologie permettrait de les modifier avant l'élaboration des plans nationaux d'octroi d'ici à 2006.

L'amendement **50** (nouvel article 23bis) autorise les États membres à demander l'exclusion de certaines installations jusqu'en 2007 si celles-ci sont soumises à des mesures nationales équivalentes, si elles surveillent leurs émissions et si elles sont soumises à des amendes comparables. La Commission déciderait d'approuver ou non les exclusions temporaires. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission souhaite un système obligatoire dès 2005. Une approche volontaire en matière d'échange de droits d'émission - même pour une durée temporaire - réduira sensiblement l'efficacité économique de cet instrument. Une approche volontaire présenterait aussi un risque accru de distorsion du marché intérieur. Une approche volontaire sera beaucoup moins riche au niveau de l'apprentissage par la pratique et ne garantira pas un degré de préparation suffisant pour l'échange de droits d'émission pour la période d'application 2008-2012 prévue par le protocole.

L'amendement **52** (article 24, paragraphe 2, nouvel alinéa 1bis) indique que tout accord de reconnaissance mutuelle conclu en vertu de l'article 24 est limité à l'échange de "*quotas de réduction d'émission*", et exclut l'utilisation de "*puits*" de carbone. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission ne souhaite pas établir un lien direct entre les mécanismes du protocole de Kyoto et la présente proposition, mais elle présentera une proposition distincte en 2003.

L'amendement **53** (nouvel article 24bis) prévoit que les crédits provenant des Projets d'application conjointe et du Mécanisme de développement propre ne peuvent pas être utilisés avant 2008. Par la suite, seuls les crédits qui ne concernent pas les puits de carbone et les sources d'énergie nucléaire peuvent être utilisés. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission ne souhaite pas établir un lien direct avec les mécanismes du protocole de Kyoto dans la présente proposition, mais elle présentera une proposition distincte en 2003. Il serait inopportun de préjuger du contenu de la proposition de la Commission à ce stade. Le Parlement aura l'occasion d'amender cette proposition en temps utile. La Commission tiendra cependant compte de l'avis exprimé ici par le Parlement lorsqu'elle établira cette proposition.

L'amendement **54** (article 26, paragraphe 1) indique que la Commission "*présente*" (au lieu de "*peut présenter*") pour le 30.6.2006 (au lieu du 31.12.2004) une proposition visant à modifier l'annexe I en y incluant d'autres "*secteurs et activités*" (mais pas les gaz). Cet amendement n'est pas acceptable. Cette disposition fait double emploi avec la disposition existante (article 26, paragraphe 2) selon laquelle la Commission propose un réexamen, rédige un rapport et présente des propositions appropriées pour le 30.6.2006.

L'amendement **59** (article 26, paragraphe 2, nouveau point e)bis) indique que le réexamen devrait porter sur les aspects des systèmes nationaux appliqués jusqu'en 2005, qui pourraient être intégrés dans le système d'échange communautaire des droits d'émission à partir de 2008. Cet amendement n'est pas acceptable. L'examen des éléments appartenant aux systèmes nationaux actuels à intégrer dans le système européen devrait débuter maintenant, et non attendre 2006 dans le cadre du réexamen effectué à la lumière de l'expérience acquise.

L'amendement **61** (annexe I, tableau, colonne 2: Gaz à effet de serre), fait suite à l'amendement 17. Il supprimerait la colonne 2 de l'annexe I, qui mentionne uniquement le CO₂. Cet amendement n'est pas acceptable. Pour des raisons pratiques, la Commission préfère commencer en citant uniquement le CO₂. Elle souhaite ainsi garantir que l'échange de droits d'émission se mette en place d'une manière gérable, en se concentrant sur les gaz à effet de serre principaux qui peuvent déjà faire l'objet d'une surveillance adéquate. Il faut se garder la faculté de l'étendre par la suite à d'autres gaz, lorsque les possibilités de surveillance se seront améliorées. Dans ce cas, des propositions seront présentées séparément. Par ailleurs, il est aussi préférable d'utiliser pleinement la directive IPPC pour les gaz à effet de serre autres que le CO₂ jusqu'à l'expiration du délai fixé pour que les installations existantes l'appliquent intégralement (octobre 2007).

L'amendement **62** (annexe I, tableau, point "Production et transformation des métaux ferreux") ajoute les activités liées à l'aluminium pour les installations dont les émissions sont supérieures à 50 000 tonnes d'équivalents CO₂ par an. Cet amendement n'est pas acceptable. L'inclusion de ces activités n'a de sens que si le champ d'application est élargi aux gaz à effet de serre autres que le CO₂. Comme nous l'avons expliqué pour l'amendement 17, la Commission souhaite faire démarrer le système d'échange de droits d'émissions avec le seul CO₂, de manière à faciliter la phase initiale. Ceci étant, la Commission compte étendre la portée du système d'échange à d'autres activités supplémentaires et à l'ensemble des six gaz à effets de serre visés par le protocole de Kyoto, dès qu'elle aura la certitude que la surveillance pourra s'exercer de manière correcte, et lorsque la directive IPPC sera intégralement appliquée pour tous les gaz à effet de serre autres que le CO₂. C'est amendement ferait l'objet d'une nouvelle proposition qui devra être adoptée en codécision. L'existence d'un seuil de 50 000 tonnes d'équivalents CO₂ pose des problèmes pratiques. Les données relatives aux émissions ne sont pas collectées de manière systématique dans toute l'UE, de sorte qu'il serait difficile de gérer ce seuil. En principe, toutes les installations devront surveiller leurs émissions pour savoir si elles se situent au-dessus ou en-dessous du seuil. Les émissions varient chaque année

selon plusieurs facteurs. Une entreprise pourrait dépasser ce seuil au cours d'une année, et pas les années suivantes. Le mode de gestion de ces seuils est un nouvel élément de complication.

L'amendement **63** (annexe I, nouveau point 3bis) ajoute, pour l'industrie chimique, un seuil de 50 000 tonnes d'équivalents CO₂ par an. Cet amendement n'est pas acceptable. Les raisons sont identiques à celles exposées pour l'amendement 62 ci-dessus.

L'amendement **64** (annexe II) ajouterait les facteurs indiquant le potentiel d'effet de serre pour chaque gaz énuméré dans l'annexe. Cet amendement n'est pas acceptable. Il serait plus utile d'indiquer ces facteurs dans les lignes directrices pour la surveillance qui seront élaborées en application de l'article 14, paragraphe 1. Les facteurs sont périodiquement révisés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (un organe des Nations Unies), aucun facteur n'a encore été fixé pour les HFC.

L'amendement **65** (annexe III, point 1) supprime ce paragraphe en conséquence du "plafond obligatoire de x%". Cet amendement n'est pas acceptable. Le paragraphe contient des éléments essentiels qui ne peuvent être supprimés. Si les quotas ne sont pas compatibles avec les objectifs fixés en vertu de l'Accord de partage des charges, les États membres seront peu susceptibles d'atteindre ces objectifs.

L'amendement **66** (annexe III, point 2) supprime ce paragraphe en conséquence du "plafond obligatoire de x%". Cet amendement n'est pas acceptable. Les quotas doivent être compatibles avec les progrès réalisés dans l'accomplissement des engagements juridiquement contraignants de la Communauté européenne en vertu du protocole de Kyoto.

L'amendement **78** (annexe III, point 3) introduit la notion de meilleures techniques disponibles et d'évaluations des performances dans les critères du plan d'octroi des quotas. Cet amendement n'est pas acceptable. Les États membres ne devraient pas être tenus d'utiliser ces normes de meilleures techniques disponibles ou ces points de référence. L'échange de droits d'émission est un instrument qui n'a pas besoin de normes technologiques, mais laisse les exploitants décider des technologies qu'ils utilisent.

L'amendement **79** (annexe III, nouveau point 3bis) introduit l'idée de points de référence établis à partir des meilleures techniques disponibles. Cet amendement n'est pas acceptable. Les raisons en sont identiques à celles exposées plus haut pour l'amendement 78, dont il est une conséquence.

L'amendement **68** (annexe III, nouveau point 3ter) indique que l'insertion d'autres gaz à effet de serre que le CO₂ dépend de la parfaite mise au point de "*méthodes normalisées ou reconnues*" de surveillance, offrant le même niveau de sécurité que les méthodes utilisées pour les émissions de CO₂. Cet amendement n'est pas acceptable. Le fait d'inclure ces émissions dans le champ d'application de la directive, mais en faisant de facto dépendre cette inclusion de l'adoption par comitologie de lignes directrices, est un moyen jugé inadéquat pour étendre le champ d'application de la présente directive et, partant, de réduire la portée de la directive IPPC. Il resterait une certaine incertitude quant à savoir si la directive s'étend à d'autres gaz ou non, et à partir de quel moment. Il vaudra mieux élargir le champ d'application de la directive par une procédure de codécision lorsque les normes de surveillance seront suffisamment au point.

L'amendement **69** (annexe III, point 4) ajoute une explication concernant l'accumulation de gains financiers. Les États membres "*évitent*" de surcharger inutilement leur secteur industriel par une accumulation d'instruments destinés à atténuer le changement climatique.

Cet amendement n'est pas acceptable. Le principe de subsidiarité doit être respecté. Les États membres doivent être autorisés à appliquer de multiples instruments de régulation à leurs exploitants. Certains États membres pourraient en effet avoir besoin de recourir à plusieurs instruments dans les mêmes secteurs pour pouvoir atteindre leurs objectifs de Kyoto.

L'amendement **70** (annexe III, point 5) précise qu'il s'agit du plan "*d'octroi*" et indique plus loin que les quotas ne peuvent dépasser les quantités correspondant aux besoins probables des installations, à moins que cela permette de reconnaître des réductions grâce à des actions prises auparavant. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission ne peut accepter aucune contrainte sur ce qui doit être considéré ou non comme une aide d'État incompatible. Les États membres devraient être autorisés à récompenser des actions prises précédemment s'ils le jugent adéquat et selon leurs circonstances particulières, mais toujours conformément aux dispositions du Traité.

L'amendement **104** (annexe III, point 6) indique que les nouveaux arrivants doivent être traités d'une manière qui ne risque pas d'entraîner de distorsions de la concurrence [par rapport aux exploitants en place]. Les plans d'octroi des quotas devraient expliquer comment cette nouvelle capacité de production est prise en compte. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission estime que les États membres doivent pouvoir choisir leur méthode pour octroyer les quotas aux nouveaux arrivants, à la seule condition qu'ils garantissent aux nouveaux arrivants un accès correct aux quotas.

L'amendement **96** (annexe III, point 7) oblige les États membres à récompenser les mesures prises à un stade précoce entre 1990 et 2004. Cet amendement n'est pas acceptable. La Commission estime que c'est aux États membres de décider, en fonction de leur situation nationale, de quelle manière et dans quelle mesure ils récompensent les mesures prises anticipativement.

3.4. Proposition modifiée

Vu l'article 250, paragraphe 2, du Traité CE, la Commission modifie sa proposition comme indiqué plus haut.