COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.7.2021
COM(2021) 567 final

2021/0204 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la notification de la compensation dans le cadre d'un mécanisme de marché mondial pour les exploitants d'aéronefs établis dans l'Union

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition introduit une modification des règles applicables à l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE de l'UE) afin de mettre en œuvre la notification par les États membres aux compagnies aériennes établies dans l'UE de la compensation pour l'année 2021 au titre du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

L'objectif est de mettre en œuvre cette notification de façon à réduire au minimum la charge administrative pesant sur les autorités nationales et les exploitants de lignes aériennes et d'apporter une sécurité juridique en ce qui concerne la compensation au titre du CORSIA par les compagnies aériennes établies dans les États membres.

Le CORSIA de l'OACI est un mécanisme de compensation dans le cadre duquel les pays imposent aux compagnies aériennes établies dans lesdits pays de compenser par des crédits internationaux les émissions de CO_2 qui dépassent le niveau de référence pertinent. À la suite de la pandémie de COVID-19, le Conseil de l'OACI a décidé en juin 2020 que les émissions de 2019 devaient servir de référence en 2021-2023 en lieu et place de la moyenne des émissions de 2019-2020[1]. Le réexamen du CORSIA en 2022 étudiera l'incidence de la COVID-19 sur différents aspects du CORSIA.

Sous réserve des différences notifiées en 2018[2] et des modifications apportées par le Parlement européen et le Conseil à la législation de l'Union, l'Union européenne a l'intention de mettre en œuvre le CORSIA. Par conséquent, les compagnies aériennes établies dans l'UE devraient restituer des crédits s'il y a lieu afin de se conformer au régime de compensation CORSIA en ce qui concerne leurs émissions de 2021. Comme le prévoient les normes CORSIA et les pratiques recommandées, les États membres de l'UE doivent calculer les compensations des compagnies aériennes en ce qui concerne les émissions de 2021 et en informer ces dernières d'ici au 30 novembre 2022; lesdites compagnies doivent ensuite annuler le nombre de crédits correspondants d'ici au 31 janvier 2025.

Du fait de la pandémie de COVID-19, les émissions de CO_2 de l'aviation couvertes par le SEQE ont diminué de 64 % en 2020, par rapport à 2019[3]. En novembre 2020, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) a publié ses prévisions

---

1 https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-and-Covid-19.aspx

2 Décision (UE) 2018/2027 du Conseil du 29 novembre 2018 établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) (JO L 325 du 20.12.2018, p. 25).

3 https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_fr

pour le rétablissement du secteur européen de l'aviation pour la période 2020-2024[4]. Elle y décrit l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le trafic aérien. D'après ces prévisions, même dans le scénario le plus optimiste, les niveaux d'émission de 2019 ne seraient pas atteints avant 2024, tandis que le scénario le plus pessimiste ne prévoit pas un tel rétablissement avant 2029.

Bien que les estimations ne prévoient aucune exigence réelle de compensation du CORSIA pendant la période 2021-2023, il faudrait néanmoins instituer une obligation juridique dans le droit de l'Union pour les États membres de notifier les compensations calculées aux compagnies aériennes établies dans l'UE au plus tard le 30 novembre 2022 en ce qui concerne les émissions pour l'année 2021. Sur la base des éléments factuels exposés ci-dessus pour l'année 2020 et le premier semestre de 2021, la probabilité que des exigences réelles de compensation au titre du CORSIA soient nécessaires en ce qui concerne l'année 2021 est minime et est également très faible pour 2022. Par conséquent, la présente proposition prévoit qu'une fois le montant de la compensation supplémentaire pour l'année 2021 confirmé, lequel sera plus que probablement nul, les États membres communiquent ces informations aux compagnies aériennes au cours de l'année 2022. La présente proposition devrait être adoptée par le Conseil et le Parlement européen une fois que les données relatives aux émissions pour 2021 seront connues, à savoir après le 1er janvier 2022.

La même approche sera appliquée aux années suivantes dans l'hypothèse où les propositions pertinentes «Ajustement à l'objectif 55» ne seraient pas encore adoptées.

Les obligations au titre du SEQE qui incombent aux compagnies aériennes établies dans l'UE restent en vigueur en tant que droit de l'Union en vertu de la directive 2003/87/CE. Lesdites obligations comprennent l'obligation de surveiller et de déclarer leurs émissions, y compris celles qui se rapportent aux vols entre les pays de l'EEE et les pays tiers.

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

La révision des règles du SEQE applicables à l'aviation fait partie intégrante du paquet «Ajustement à l'objectif 55» de l'UE. La révision comprend la mise en œuvre du CORSIA par l'intermédiaire de la directive relative au système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'UE.

La présente proposition est la seule modification liée au CORSIA qui devrait être en place d'ici au 30 novembre 2022, afin que la notification d'une compensation supplémentaire nulle puisse être effectuée à cette date.

Les autres modifications liées à la mise en œuvre du CORSIA comprennent des dispositions relatives à l'utilisation des crédits internationaux pour les vols hors EEE; des obligations de restitution pour les vols hors EEE; le traitement des compagnies aériennes établies en dehors de l'UE pour les vols hors Europe; le traitement des compagnies aériennes établies dans l'UE sur les liaisons pour lesquelles le CORSIA n'est pas appliqué de la même manière; et la couverture par la directive des vols des compagnies aériennes de l'UE effectués entre deux pays tiers. Ces autres modifications liées à la mise en œuvre du CORSIA sont comprises dans

[4] https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024

une proposition plus étendue de directive modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie de l'Union et mettant en œuvre de façon appropriée un mécanisme de marché mondial.

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

La présente proposition, très spécifique, ne soulève aucune question de cohérence avec les autres politiques de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 192 du TFUE. Conformément à l'article 191 et à l'article 192, paragraphe 1, 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.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Le changement climatique est un problème transfrontière et l'action de l'UE peut efficacement compléter et renforcer les actions régionale, nationale et locale. La coordination de l'action pour le climat devrait être assurée au niveau européen et, si possible, une action efficace devrait être facilitée au niveau mondial. L'action de l'UE se justifie pour des raisons de subsidiarité, principe consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Depuis 1992, l'Union européenne s'emploie à rechercher des solutions communes et à promouvoir l'action entreprise au niveau mondial pour lutter contre le changement climatique. Plus précisément, l'action au niveau de l'UE permettra la réalisation économiquement efficiente des objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2030 et à long terme, tout en garantissant l'équité et l'intégrité environnementale. Les articles 191 à 193 du TFUE confirment et précisent les compétences de l'UE dans le domaine du changement climatique.

- **Proportionnalité**

La présente proposition est conforme au principe de proportionnalité car elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation économiquement efficiente des objectifs de mise en œuvre de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, tout en garantissant l'équité et l'intégrité environnementale.

- **Choix de l'instrument**

Une décision du Parlement et du Conseil selon la procédure législative ordinaire[5] est considérée comme l'instrument approprié pour modifier la directive relative au SEQE, étant donné que les mesures requises doivent être prises par les États membres. Ce choix s'aligne sur les précédents de trois décisions relatives au SEQE antérieures (la décision sur le «gel des

[5] À la différence des actes visant uniquement les positions au sein des instances internationales au titre de l'article 218, paragraphe 9, du traité, qui ne concernaient que le Conseil, par exemple la décision du Conseil notifiant les différences à l'OACI.

quotas»[6], la décision sur la réserve de stabilité du marché[7] et la première décision «suspensive» du SEQE[8]).

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

• Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

Les présentes propositions n'ont fait l'objet ni d'une évaluation ex post ni d'un bilan de qualité étant donné le stade précoce de la mise en œuvre de la législation existante et, partant, le peu de données disponibles.

• Consultation des parties intéressées

Les parties intéressées ont été consultées en ce qui concerne les options stratégiques pour la mise en œuvre du CORSIA dans le cadre du SEQE de l'UE le cas échéant. L'analyse d'impact initiale sur les règles mises à jour pour le SEQE de l'aviation a été publiée le 3 juillet 2020 et la période de retour d'information courait jusqu'au 28 août 2020. La consultation publique ouverte a été menée sous la forme d'une enquête en ligne entre le 1er octobre 2020 et le 14 janvier 2021. Les résultats des consultations des parties intéressées sont résumés dans une annexe à l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie de l'Union et mettant en œuvre de façon appropriée un mécanisme de marché mondial[9].

• Analyse d'impact

La présente proposition a pour objet la notification par les États membres de la compensation et n'a aucune incidence environnementale ni économique par rapport à la situation actuelle.

Les options stratégiques pour la mise en œuvre du CORSIA et l'augmentation de la mise aux enchères dans le secteur de l'aviation ont été évaluées dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de directive modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie de l'Union et mettant en œuvre de façon appropriée un mécanisme de marché mondial[10].

• Droits fondamentaux

La proposition respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle contribue en particulier à l'objectif d'un haut niveau de protection de l'environnement conformément au

---

6 Décision n° 1359/2013/UE modifiant la directive 2003/87/CE afin de préciser les dispositions relatives au calendrier des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre (JO L 343 du 19.12.2013, p. 1).

7 Décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE (JO L 264 du 9.10.2015, p. 1).

8 Décision nº 377/2013/UE dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (JO L 113 du 25.4.2013, p. 1).

9 Document de travail des services de la Commission [référence à ajouter]

10 Document de travail des services de la Commission [référence à ajouter]

principe de développement durable énoncé à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[11].

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'a aucune incidence budgétaire.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Les autorités nationales et les exploitants d'aéronefs peuvent utiliser l'infrastructure existante pour ce qui est de la surveillance et de la déclaration des émissions des exploitants d'aéronefs. Étant donné qu'aucune transaction n'est prévue, aucune disposition relative au registre n'est requise.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Un nouveau paragraphe est ajouté à l'article 12 de la directive 2003/87/CE qui impose aux autorités nationales des États membres l'obligation juridique de notifier une compensation supplémentaire [très probablement: nulle] pour les exploitants d'aéronefs établis dans l'UE en ce qui concerne leurs émissions de 2021.

Les exploitants d'aéronefs qui doivent être notifiés sont les exploitants d'aéronefs visés à l'article premier du règlement délégué (UE) 2019/1603 de la Commission, qui mettent en œuvre le CORSIA le cas échéant en ce qui concerne la surveillance et la déclaration des émissions.

[11] JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

2021/0204 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la notification de la compensation dans le cadre d'un mécanisme de marché mondial pour les exploitants d'aéronefs établis dans l'Union

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen[1],

vu l'avis du Comité des régions[2],

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

(1) Le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est en vigueur depuis 2019 en ce qui concerne la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions et est destiné à être un mécanisme de marché appliqué au niveau mondial visant à compenser, depuis le 1er janvier 2021, les émissions de dioxyde de carbone de l'aviation internationale qui dépasseraient un niveau d'émissions fixe au moyen de certains crédits compensatoires.

(2) Sous réserve des différences entre la législation de l'UE et le CORSIA, notifiée à l'OACI à la suite de la décision (UE) 2018/2027[3] du Conseil, et des modifications apportées par le Parlement européen et le Conseil à la législation de l'Union, l'Union a l'intention de mettre en œuvre le CORSIA.

(3) Le règlement délégué (UE) 2019/1603 de la Commission[4] a été adopté pour mettre en œuvre de manière appropriée les règles du CORSIA relatives à la surveillance, à la

---

1 JO C […] du […], p. […].

2 JO C […] du […], p. […].

3 Décision (UE) 2018/2027 du Conseil du 29 novembre 2018 établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale concernant la première édition des normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) (JO L 325 du 20.12.2018, p. 25).

4 Règlement délégué (UE) 2019/1603 de la Commission du 18 juillet 2019 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les mesures adoptées par l'Organisation de l'aviation civile internationale relatives à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions de l'aviation aux fins de l'application d'un mécanisme de marché mondial (JO L 250 du 30.9.2019, p. 10).

déclaration et à la vérification des émissions de l'aviation. La compensation au sens des normes internationales et pratiques recommandées pour le CORSIA[5] est calculée sur la base des émissions de CO_2 vérifiées conformément audit règlement.

(4) Du fait de la forte diminution des émissions de l'aviation en 2020 à la suite de la pandémie de COVID-19, le Conseil de l'OACI a décidé lors de sa 220_e session en juin 2020 que les émissions de 2019 devraient servir de référence pour le calcul de la compensation par les exploitants d'aéronefs pour les années 2021 à 2023.

(5) En 2021, les émissions de l'aviation ne dépasseront très probablement pas leurs niveaux collectifs de 2019. Par conséquent, la compensation supplémentaire attendue des exploitants d'aéronefs devrait être nulle pour l'année 2021.

(6) Il y a lieu que les États membres mettent en œuvre le CORSIA en notifiant aux exploitants d'aéronefs établis dans lesdits États membres leur compensation pour l'année 2021 d'ici au 30 novembre 2022.

(7) Étant donné que les objectifs de la présente décision ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison de son ampleur et de ses effets, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(8) Afin d'offrir de la sécurité quant au niveau de compensation en ce qui concerne l'année 2021, il y a lieu que la présente décision soit adoptée après le 1er janvier 2022 lorsque le niveau total des émissions pour l'année 2021 sera connu.

(9) Il importe de veiller le plus tôt possible dans le courant de l'année 2022 à la sécurité juridique des autorités nationales et des exploitants d'aéronefs en ce qui concerne la compensation CORSIA pour l'année 2021. Par conséquent, il convient que la présente décision entre en vigueur sans délai.

(10) Il y a donc lieu de modifier la directive 2003/87/CE en conséquence,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

À l'article 12 de la directive 2003/87/CE, le paragraphe 6 suivant est ajouté:

«6. D'ici au 30 novembre 2022, les États membres notifient aux exploitants d'aéronefs qu'en ce qui concerne l'année 2021, ils appliquent une compensation de [zéro] au sens des normes internationales et pratiques recommandées de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement relatives au régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale. Les États membres transmettent une notification aux exploitants d'aéronefs qui remplissent les conditions suivantes:

a) l'exploitant d'aéronef est titulaire d'un certificat de transporteur aérien délivré par un État membre ou est enregistré dans un État membre, y compris dans les régions ultrapériphériques, les dépendances et les territoires dudit État membre;

[5] Première édition des normes internationales et pratiques recommandées dans le domaine de la protection de l'environnement — Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (annexe 16, volume IV, de la Convention de Chicago).

b) ils produisent des émissions annuelles de CO_2 supérieures à 10 000 tonnes, qui proviennent de l'utilisation d'aéronefs ayant une masse maximale certifiée au décollage supérieure à 5 700 kg et effectuant des vols relevant de l'annexe I, autres que ceux au départ et à l'arrivée dans le même État membre (y compris les régions ultrapériphériques du même État membre), à partir du 1er janvier 2019.

Aux fins du premier alinéa, point b), les émissions de CO_2 des types de vols suivants ne sont pas prises en compte:

i) vols d'État;

ii) vols humanitaires;

iii) vols médicaux;

iv) vols militaires;

v) vols de lutte contre le feu.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le président	*Le président*