

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-827 du 28 juin 2012 relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (période 2013-2020)

NOR : DEVR1208383P

Monsieur le Président de la République,

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a été institué par 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 dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. Il a débuté le 1^{er} janvier 2005 par une période de trois ans (2005-2007). Cette période a été suivie par une période de cinq ans (2008-2012).

Pour la troisième période d'échanges (2013-2020), un nouveau dispositif a été mis en place pour étendre le champ d'application de la directive à de nouveaux secteurs (notamment chimie et aluminium) et à de nouveaux gaz à effet de serre (protoxyde d'azote et perfluorocarbone), et modifier le système d'allocation de quotas. La directive 2009/29/UE du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a apporté de profonds changements :

- a) Le plafond d'émission est défini au niveau européen ;
- b) Le mode dominant d'allocation des quotas est la mise aux enchères, les exploitants achetant les quotas nécessaires pour couvrir leurs émissions de gaz à effet de serre ; ce mode d'allocation est prévu pour s'étendre progressivement à toutes les installations dans les périodes ultérieures du système d'échange ;
- c) Les quotas gratuits sont réservés au secteur industriel ;
- d) L'allocation des quotas gratuits est prévue au niveau européen ;
- e) L'allocation de quotas gratuits est fondée sur des référentiels (en tonnes de CO₂ par tonne de produits fabriqués).

L'ordonnance est prise sur le fondement de l'article 2 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne qui autorise le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Elle modifie le chapitre II du titre II du livre II de la partie législative du code de l'environnement, en ce qui concerne la section 2 intitulée « Quotas d'émission de gaz à effet de serre » et la section 3 « Unités définies par le protocole fait à Kyoto le 11 décembre 1997 à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 ».

*
* *

La directive 2003/87/CE prévoyant que doit entrer dans le champ de la directive toute installation de combustion quelle que soit sa nature, il est nécessaire de viser les installations de plus de 20 MW des installations nucléaires de base. C'est pourquoi l'article L. 229-5 du code de l'environnement est modifié pour prévoir que les installations doivent être autorisées au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, mais aussi aux installations nucléaires de base mentionnées aux articles L. 593-2 et suivants du code de l'environnement.

L'article 27 de la directive 2003/87/CE modifiée prévoit que l'Etat membre peut exclure du système d'échange de quotas un certain nombre d'installations de petite dimension ainsi que les hôpitaux. Pour des raisons de coûts administratifs liés aux mesures équivalentes à mettre en place pour les petites installations et à la surveillance du respect de ces mesures, il a été décidé de prévoir cette exclusion uniquement pour les hôpitaux. Conformément à l'article 27 de la directive, le II de l'article L. 229-5-1 prévoit un système de

mesures de réduction d'émission équivalentes à celles du système d'échange de quotas : des plafonds d'émission sont ainsi institués, qui correspondent à la fois au montant des quotas gratuits qui auraient été affectés à l'installation si elle était restée dans le système d'échange et à une réduction progressive des émissions des installations, jusqu'en 2020, par rapport à celles constatées en 2005. Afin d'alléger les coûts administratifs, les exploitants sont dispensés de l'avis du vérificateur indépendant pour effectuer leurs déclarations. L'article L. 229-18 est par ailleurs complété afin d'établir une sanction en cas d'émissions supérieures au plafond d'émission. Le montant de cette pénalité correspond à la valeur moyenne du quota dans l'année qui précède la déclaration d'émission.

L'article L. 229-8 fixe actuellement les modalités du plan national d'affectation des quotas. Cette disposition est supprimée dans la mesure où les quotas gratuits sont, à partir de 2013, affectés au niveau communautaire avec un plafond de quotas européen. L'article 10 de la directive 2003/87/CE pose le principe que les Etats membres mettent aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit. Il est donc prévu dans un nouvel article L. 229-8 que la mise aux enchères des quotas est le mode d'allocation de principe. Dans ce même article, est précisé le taux de quotas gratuits pour les secteurs non considérés comme exposés aux fuites de carbone : ce taux est de 80 % du montant calculé grâce aux *benchmarks* et il diminue progressivement chaque année pour s'établir à 30 % en 2020, étant précisé que l'objectif, fixé par la directive 2003/87/CE, est de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027. Une exception est faite, comme le prévoit la directive 2003/87/CE, pour les installations des secteurs considérés comme exposés aux fuites de carbone : ces installations bénéficient d'un taux de quotas gratuits de 100 %. Il est enfin précisé que les producteurs d'électricité, les installations de captage, de transport et les sites de stockage des émissions de dioxyde de carbone ne reçoivent aucun quota gratuit.

Le nouvel article L. 229-9 concerne les principes de l'allocation de quotas gratuits : les affectations de quotas se font d'abord au niveau des sous-installations qui sont une partie de l'installation, l'affectation au niveau de l'installation étant la somme des affectations des sous-installations. Il est renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les règles techniques d'affectation des quotas, telles qu'elles ont été prévues par la décision 2011/278/UE du 27 avril 2011 définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 *bis* de la directive 2003/87/CE.

Il convient par ailleurs d'adapter le code de l'environnement à l'instauration de périodes de huit ans comme la période 2013-2020. Est en conséquence modifié l'article L. 229-12 pour mentionner des périodes à partir de 2013 de huit ans et non plus de cinq ans. Il est par ailleurs prévu à l'article L. 229-13 que, quatre mois après le début de la période, les quotas sont annulés et que des quotas sont créés pour la nouvelle période pour remplacer tout quota que détenait l'exploitant à la fin de la période précédente. Cette règle a pour avantage de permettre à des entreprises qui disposent à la fin de la période actuelle d'un surplus de quotas de le conserver lors de la nouvelle période.

Sous le régime actuel, qui s'inscrit dans le cadre international du protocole de Kyoto, des unités carbone internationales peuvent être restituées par les installations pour assurer leur conformité. Cette mesure permet notamment d'accorder de la flexibilité supplémentaire aux entreprises dans l'atteinte de leurs objectifs de réduction. Le futur régime qui prendra la suite de la première période d'engagement du protocole de Kyoto est actuellement en cours de négociation dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Les articles 11 *bis*, 25 et 28 de la directive 2003/87/CE modifiée prévoient donc les différents cas de figure possibles, avec ou sans accord international satisfaisant, et les unités générées qui pourraient être alors utilisées dans le système européen de quotas. L'article L. 229-7 du code de l'environnement est donc amendé pour prendre en compte cette potentielle diversité d'unités en reconnaissant quatre catégories différentes :

- les unités issues des mécanismes de projets existants créés par le protocole de Kyoto ;
- les unités issues de projets ou d'autres mécanismes reconnus par un accord bilatéral ou multilatéral (incluant un accord sous la CCNUCC) auquel serait partie l'Union européenne ;
- les unités issues d'un système de quotas avec lequel l'Union européenne aurait connecté son propre système ;
- les unités issues de projets domestiques de réductions d'émissions réalisés sur le territoire des Etats membres.

Un nouvel article L. 229-24-1 permet, d'une part, le négoce des éventuelles unités créées en sus des unités Kyoto (sous réserve que la France satisfasse aux critères d'éligibilité qui, le cas échéant, accompagnent les accords auxquels est partie l'Union européenne, toute personne peut acquérir, détenir et céder ces unités), d'autre part, de définir les caractéristiques juridiques de ces unités (la même qualification que celle accordée pour les unités Kyoto est reprise) et, enfin, de prévoir un éventuel régime d'agrément.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, d'un registre communautaire pour la conservation et le transfert d'unités utilisables dans le système de quotas européen en lieu et place des registres nationaux modifie en profondeur le cadre législatif créé pour le registre national d'émissions de gaz à effet de serre. Le registre communautaire sera exclusivement encadré par des règlements européens ne nécessitant plus de référence de principe à l'utilisation de cet outil. L'article L. 229-16 est donc amendé pour traduire cette nouvelle réalité. Le rôle de teneur de registre confié à la Caisse des dépôts et consignations par le décret n° 2004-1412 du 23 décembre 2004 relatif au registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par l'article L. 229-16 du code de l'environnement est transformé et encadré par des règlements communautaires, éventuellement complétés par des dispositions nationales. Celui-ci ne s'assure plus du développement et de la maintenance du registre mais uniquement de la gestion des comptes ouverts sous la juridiction de la France.

Par ailleurs, le II de l'article L. 229-15 est modifié pour permettre l'ouverture de compte à des personnes non ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne et aux personnes morales n'y ayant pas leur siège, conformément à l'absence de critère de nationalité contenu dans l'article 19 de la directive 2003/87/CE modifiée. La configuration du registre communautaire permet de s'assurer que, conformément à l'article 12 de la directive 2003/87/CE, les quotas peuvent être transférés entre personnes au sein de l'Union (les quotas ne pouvant être transférés à l'extérieur du registre communautaire).

Enfin, l'article L. 229-17 qui prévoyait la mise en commun des installations est supprimé dans la mesure où la mise en commun n'est plus prévue pour la troisième période. Il est remplacé par de nouvelles dispositions prévoyant, conformément à l'article 24 de la directive 2003/87/CE, la possibilité d'inclure des installations dans des secteurs hors périmètre de la directive et de réduire les émissions de gaz à effet de serre autres que ceux prévus par cette nouvelle directive (autres que le dioxyde de carbone, le protoxyde d'azote et les hydrocarbures perfluorés).

*
* *

L'ordonnance vise également à mettre en cohérence les dispositions législatives du code monétaire et financier avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 18 du règlement (UE) n° 1031/2010 modifié de la Commission du 12 novembre 2010 relatif au calendrier, à la gestion et aux autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Elle confie à l'Autorité des marchés financiers (AMF) la mission de délivrer l'autorisation prévue à l'article 18 (2) visant à permettre aux personnes établies en France et exemptées de la directive 2004/39/CE concernant les marchés d'instruments financiers de participer aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre. L'AMF se voit également attribuer les pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction nécessaires à l'accomplissement de cette mission. Elle confie à l'Autorité de contrôle prudentiel, après avis de l'Autorité des marchés financiers, la mission de délivrer l'autorisation prévue à l'article 18 (3), en vue de permettre aux établissements de crédit ou aux entreprises d'investissement établies en France de soumettre directement des offres pour le compte de leurs clients lors des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

*
* *

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.