

N° 407

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 février 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi ratifiant 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),*

Par Mme Laurence ROSSIGNOL,

Sénatrice

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Michel Billout, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 770 (2011-2012) et 408 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DES QUOTAS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE, PRINCIPAL OUTIL DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE</b> .....	7
<b>II. LA DIRECTIVE 2009/29/UE, APPROFONDISSEMENT DU SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS</b> .....	9
A. LA DIRECTIVE DE 2009 ÉTEND LE CHAMP D'APPLICATION DU SYSTÈME D'ÉCHANGE ET IMPOSE LA MISE AUX ENCHÈRES DES QUOTAS D'ÉMISSION.....	9
B. L'ORDONNANCE DU 28 JUIN 2012 OPÈRE UNE TRANSPOSITION RIGOUREUSE DE LA DIRECTIVE.....	10
<b>III. UN SYSTÈME FAISANT FACE AUJOURD'HUI À UNE CRISE STRUCTURELLE</b> .....	10
A. DIFFICULTÉS STRUCTURELLES ET SCANDALES RÉCENTS.....	10
B. L'EFFONDREMENT DU COURS DU CARBONE.....	12
<b>IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	13
A. VOTRE COMMISSION APPROUVE LA RATIFICATION DE CETTE ORDONNANCE QUI TRADUIT UN APPROFONDISSEMENT DU MARCHÉ D'ÉCHANGE DES QUOTAS CARBONE.....	13
B. VOTRE COMMISSION INSISTE SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ EUROPÉEN DU CARBONE.....	13
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	15
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Ratification de 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).....	15
• <i>Article 2 (nouveau)</i> (article L. 229-8 du code de l'environnement) Délai d'extinction de l'allocation de quotas gratuits aux secteurs non exposés aux risques de fuites de carbone.....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	35



Mesdames, Messieurs,

Ce projet de loi vise à ratifier l'ordonnance de transposition de la directive de 2009 relative au marché d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. L'habilitation à légiférer par ordonnance avait été donnée au Gouvernement par l'article 2 de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne.

La directive de 2009 marque une nouvelle avancée dans la mise en œuvre du marché d'échange des quotas carbone. Des secteurs d'activité encore non concernés sont inclus dans le champ d'application du texte, de même que certains gaz à effet de serre jusque là non mentionnés. L'allocation des droits d'émission, auparavant distribués gratuitement par les États aux industries polluantes, se fera à compter de 2013 par mise aux enchères, permettant ainsi aux États membres de réinvestir une partie des sommes perçues dans des politiques de réduction des émissions.

Ces progrès ne peuvent cependant masquer les difficultés structurelles du marché des quotas de CO<sub>2</sub>. Détournements, quotas carbone en excédents par centaines de millions, le diagnostic opéré par la commission du développement durable est sans appel : le marché européen des quotas n'est plus, aujourd'hui, l'outil essentiel de lutte contre le réchauffement climatique qu'il a pu être par le passé.

Une réforme en profondeur devra être opérée au niveau européen pour que le système européen d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre redevienne un instrument incitatif pour la transition vers une économie sobre et pauvre en carbone.



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DES QUOTAS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE, PRINCIPAL OUTIL DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Lors de la signature du protocole de Kyoto en 1997, les États ont pris des engagements contraignants en termes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. **L'Union européenne s'est engagée à réduire, d'ici 2012, de 8 % ses émissions globales par rapport à 1990.**

Afin de remplir cette obligation, il a été décidé de mettre en place un système communautaire d'échange de quotas de gaz à effet de serre, à l'usage des sites industriels les plus émetteurs de CO<sub>2</sub>, mettant ainsi en œuvre la notion de marché de droits à polluer développée par le prix Nobel d'économie Ronald Coase dans les années 1960. C'est l'objet de la **directive 2003/87/CE 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.

Dans le cadre de ce marché, chaque État détermine, en lien avec la Commission, un niveau global d'émissions de CO<sub>2</sub>, compatible avec l'objectif de Kyoto. Il lui revient ensuite de répartir ce montant global en quotas de CO<sub>2</sub>, c'est-à-dire en autorisations d'émissions de CO<sub>2</sub>, entre les installations industrielles situées sur son territoire et entrant dans le champ du dispositif. Cette répartition par les États membres fait l'objet de plans nationaux d'allocation des quotas.

**Les quotas sont attribués gratuitement aux exploitants**, en fonction des émissions générées au cours des années précédentes, diminuées d'un taux d'effort. Si l'exploitant a consommé tous ses quotas de CO<sub>2</sub>, il doit racheter, sur le marché secondaire, des quantités supplémentaires de quotas auprès d'autres opérateurs disposant d'un excédent. Dans l'hypothèse où il demeurerait en déficit de quotas, il doit s'acquitter de pénalités financières non libératoires.

**De 2005 à 2007, la première phase du marché de quotas** a permis d'établir un système de libre échange des quotas d'émission dans toute l'Union, d'ajuster la méthode de calcul des quotas et de mettre en place l'infrastructure nécessaire en matière de surveillance.

**La deuxième phase, de 2008 à 2012**, a constitué le véritable lancement du marché d'échange. Le dispositif concerne plus de 11 000 installations en Europe, dont 10 % en France. La distribution des quotas a été relativement concentrée, puisque 10 % des installations se sont vu attribuer 75 % des quotas. Les installations assujetties ont dû restituer chaque année aux pouvoirs publics un nombre de quotas correspondant à leurs

émissions. Les quotas sont inscrits dans un registre national qui retrace leurs mouvements sur les comptes des opérateurs participant au marché. La tenue de ce registre est assurée par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État. Les trois secteurs les plus importants en France en termes de quotas de CO<sub>2</sub> sont ceux de l'acier, de l'électricité et du ciment.

La mise en place du marché des quotas s'est accompagnée du **développement rapide d'un marché secondaire**. Le marché européen représentait ainsi dès 2008 environ 60 % du total des échanges mondiaux de quotas carbone. Deux places d'échanges concentraient l'activité, **BlueNext**, d'une part, basé à Paris, et orienté sur les échanges de quotas au comptant, et **ECX**, basé à Londres, et spécialisé sur les produits dérivés des quotas, comme les ventes à terme et les options.

**La directive 2004/101/CE du 27 octobre 2004** a modifié la directive de 2003 afin d'approfondir le **lien entre les mécanismes de projet du protocole de Kyoto et le système européen d'échange de quotas**. Avec cette directive, le marché européen devient compatible avec les mécanismes de projet, à savoir **la mise en œuvre conjointe (MOC)** et **le mécanisme de développement propre (MDP)**. Les exploitants peuvent ainsi utiliser ces deux mécanismes pour s'acquitter de leurs obligations. Les crédits résultant de projets de MOC sont appelés unités de réduction des émissions (URE), tandis que les crédits résultant de projets du MDP sont appelés réduction d'émissions certifiées (REC).

#### LES MÉCANISMES DE PROJET DU PROTOCOLE DE KYOTO

Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) permet de créditer des réductions d'émission obtenues grâce à des projets conduits dans des pays en développement. Les réductions d'émissions sont vérifiées par un auditeur indépendant et validées par les Nations Unies. Les crédits appelés REC (réductions d'émissions certifiées) correspondent à l'économie d'émissions réalisée grâce au projet par rapport à un scénario de référence.

Les projets de Mise en œuvre conjointe (MOC) complètent ce dispositif. Ces projets négociés entre deux pays développés de l'Annexe B du protocole de Kyoto, génèrent des unités de réduction d'émission (URE). Il s'agit d'un transfert d'unités de réduction d'un pays à un autre.

La Mise en œuvre conjointe peut s'appliquer également dans un cadre national. Ce système de projets domestiques CO<sub>2</sub> vise notamment en Europe à rémunérer par des actifs carbone les acteurs non couverts par le système européen d'échange de quotas, qui mettent en place volontairement des actions de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Les principaux secteurs concernés sont les transports, l'agriculture, le bâtiment, le traitement des déchets, et les installations industrielles non couvertes par le système européen d'échange de quotas.



**Le paquet énergie-climat de décembre 2008** a conduit à l'adoption de la **directive 2009/29/UE du 23 avril 2009**. Cette directive fixe un objectif plus ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de **21 % en 2020** par rapport au niveau de 2005, soit une baisse annuelle moyenne de 1,74 %. Ce texte remanie en conséquence le marché d'échange des quotas carbone en vue de la troisième phase 2013-2020.

## **II. LA DIRECTIVE 2009/29/UE, APPROFONDISSEMENT DU SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS**

### ***A. LA DIRECTIVE DE 2009 ÉTEND LE CHAMP D'APPLICATION DU SYSTÈME D'ÉCHANGE ET IMPOSE LA MISE AUX ENCHÈRES DES QUOTAS D'ÉMISSION***

La directive 2009/29/UE marque un approfondissement du système de quotas, selon deux axes principaux :

- **l'extension du champ d'application** du système à de nouveaux secteurs industriels, comme la pétrochimie, la fabrication d'aluminium, ainsi qu'à de nouveaux gaz à effet de serre, tels que le protoxyde d'azote ;
- **la fin de l'allocation gratuite des quotas** et la mise en place d'un système d'attribution par mise aux enchères.

De manière générale, la directive fait évoluer le système actuel vers des mécanismes harmonisés et gérés désormais au niveau européen. A partir de 2013, un montant global de quotas sera disponible pour l'ensemble de l'Union européenne afin d'être réparti entre les différents secteurs d'activité. Ce mécanisme devra permettre de mettre fin aux disparités constatées aujourd'hui entre les différents plans nationaux d'allocation des quotas.

Le principe applicable devient celui de la mise aux enchères des quotas par les États membres. Les entreprises d'électricité devront acquérir la totalité de leurs quotas dans le cadre d'enchères dès 2013. Les autres secteurs verront progressivement leur part d'allocation gratuite de quotas diminuer, passant de 80 % en 2013 à 30 % en 2020, en vue de parvenir à la suppression totale des quotas gratuits en 2027.

La possibilité d'attribuer des quotas gratuits existera toujours, dans certains cas très particuliers, pour les secteurs d'activités exposés à un risque important de « fuite de carbone », c'est-à-dire de délocalisations industrielles motivées par le coût du carbone au sein de l'UE.

L'article 10 de la directive impose que la moitié au moins du produit des enchères soit affecté à des actions en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le Gouvernement a indiqué que les crédits dégagés serviraient à financer le plan de rénovation thermique annoncé lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre derniers.

## ***B. L'ORDONNANCE DU 28 JUIN 2012 OPÈRE UNE TRANSPOSITION RIGOREUSE DE LA DIRECTIVE***

L'ordonnance n° 2012-827 du 28 juin 2012 a procédé à la transposition en droit interne de ces différentes dispositions. Elle modifie essentiellement le code l'environnement, mais aussi le code monétaire et financier.

Les principales modifications au code de l'environnement sont les suivantes :

- la directive prévoit que doit entrer dans le champ de la directive toute installation de combustion quelle que soit sa nature. Les installations nucléaires de base sont donc intégrées au dispositif, à l'article L. 229-5 du code de l'environnement ;

- l'article 27 de la directive prévoit que les États peuvent exclure du système de quotas un certain nombre d'installations de petite dimension ainsi que les hôpitaux. Dans la transposition proposée, cette exclusion est prévue pour les hôpitaux. En contrepartie de leur exclusion du système, des objectifs de réduction de leurs émissions sont instaurés ;

- l'article L. 229-8 est réécrit pour prévoir désormais que **la mise aux enchères des quotas est le mode d'allocation de principe**. Dans ce même article, le taux de quotas gratuits pour les secteurs considérés comme non exposés aux fuites de carbone est défini : ce taux est de 80 % des émissions des 10 % d'installations les plus performantes du secteur. Ce taux doit diminuer progressivement chaque année pour s'établir à 30 % en 2020. Une exception est faite pour les installations des secteurs considérés comme exposés aux fuites de carbone : ces installations bénéficient d'un taux de quotas gratuits de 100 %.

## **III. UN SYSTÈME FAISANT FACE AUJOURD'HUI À UNE CRISE STRUCTURELLE**

### ***A. DIFFICULTÉS STRUCTURELLES ET SCANDALES RÉCENTS***

Le marché carbone fait face à de nombreuses difficultés, pour l'essentiel structurelles. Le système d'échange de quotas a été marqué par des scandales récents, qui soulèvent la question de sa régulation.

En 2009, **une fraude à la TVA de type « carrousel »** a touché le marché du carbone. Cette fraude s'est appuyée sur les différences de régime fiscal applicable aux transactions transfrontalières entre deux États membres de l'Union européenne. Certains opérateurs achetaient des quotas dans un pays où les ventes étaient réalisées hors taxe. Ces quotas étaient ensuite revendus dans des pays où les transactions incluaient la TVA dans le prix. Au lieu de la reverser à l'État concerné, ils conservaient cette TVA comme un bénéfice.

Cette fraude a concerné d'importants volumes, difficiles à chiffrer avec précision, mais qui pourraient atteindre un manque à gagner de plusieurs milliards d'euros. Le scandale a conduit plusieurs États, dont la France, à mettre fin en urgence à la TVA sur les échanges de quotas d'émissions.

En filigrane se dessine donc la question de la régulation du marché du carbone. En l'état actuel de la réglementation, cette question n'est pas tranchée. Le texte ne prévoit qu'un contrôle ex post du marché par la Commission. Il n'existe pas, aujourd'hui, de « gendarme » du marché européen du carbone.

#### UN ENCADREMENT LARGEMENT INSUFFISANT DU MARCHÉ D'ÉCHANGES DE QUOTAS

Le texte de la directive 2003/87/CE modifié par la directive 2009/29/CE n'apporte pas réellement de réponse sur le sujet de la régulation du marché d'échange de quotas d'émission. Trois articles de cette directive évoquent la question :

- le 5 de l'article 10 dispose que *« la Commission surveille le fonctionnement du marché européen du carbone. Chaque année, elle présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement du marché du carbone comprenant la mise en œuvre des enchères, la liquidité et les volumes échangés. Le cas échéant, les États membres s'assurent que toute information utile est fournie à la Commission au moins deux mois avant l'adoption du rapport par la Commission »* ;

- le 1 bis de l'article 12 précise que *« la Commission examine, avant le 31 décembre 2010, si le marché des quotas d'émissions est suffisamment à l'abri des opérations d'initiés ou des manipulations de marché et présente, si besoin est, des propositions afin de garantir que tel est le cas. Les dispositions pertinentes de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) peuvent être utilisées, en procédant aux éventuelles adaptations nécessaires pour les appliquer au commerce des produits de base »* ;

- aux termes de l'article 29, *« si, sur la base des rapports réguliers relatifs au marché du carbone visés à l'article 10, paragraphe 5, la Commission dispose de preuves d'un mauvais fonctionnement du marché du carbone, elle présente un rapport au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport peut être assorti, le cas échéant, de propositions visant à rendre le marché du carbone plus transparent et contenir des mesures visant à améliorer son fonctionnement »*.

Cette régulation est ainsi relativement légère, et s'exerce en outre *ex post*. La directive de 2009 ne prévoit pas de contrôle

Le marché carbone a connu un autre recul concernant **l'intégration des compagnies aériennes** dans le dispositif. Selon le calendrier initial, les compagnies aériennes opérant dans le ciel de l'Union devaient, en avril 2013, compenser 15 % de leurs émissions de gaz à effet de serre de l'année 2012 en achetant des crédits carbone sur le marché, les 85 % restant leur étant alloués

sous forme de quotas gratuits. Sous la pression internationale, la mise en œuvre de cette obligation a été gelée jusqu'à l'automne 2013 pour les vols intercontinentaux.

### ***B. L'EFFONDREMENT DU COURS DU CARBONE***

Le marché européen a dû faire face, ces dernières années, à l'effondrement du cours des quotas carbone. Du fait de la crise, et du fait d'une allocation initiale des quotas trop généreuse, le cours a considérablement diminué, pour s'établir aujourd'hui aux alentours de **5 euros la tonne**. Il est généralement estimé qu'il faudrait atteindre 25 ou 30 euros la tonne pour que le système soit vraiment incitatif d'un point de vue environnemental.

Cet effondrement des cours fait actuellement l'objet de négociations au niveau européen. La Commission a proposé de procéder à **un gel**, ou *back loading*, **des enchères à venir**. Ainsi, 900 millions de quotas, sur les 8,5 milliards qui devaient être mis aux enchères dans les trois prochaines années, seraient reportés à 2019. Ce gel permettrait de faire remonter le cours du carbone et d'absorber une partie des excédents actuellement sur le marché, que les spécialistes estiment à 1,4 milliard de tonnes. Cette proposition doit toutefois être adoptée par le Parlement européen puis par les États membres. La commission de l'industrie du Parlement européen s'est prononcée contre le dispositif en janvier dernier, tandis que la commission de l'environnement a voté, la semaine dernière, en faveur de ce gel, à condition que des circonstances exceptionnelles le justifient et que la Commission ne procède qu'une seule fois à cette adaptation. Un vote en séance plénière devrait intervenir en mars ou avril. Les États devront ensuite approuver cette proposition, ce qui s'annonce difficile.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Delphine Batho a rappelé le soutien de la France à la proposition de la Commission. Le Royaume-Uni et le Danemark ont également manifesté leur accord. Cependant, plusieurs États, à la tête desquels la Pologne, ont d'ores et déjà annoncé leur opposition à ce gel des quotas, arguant que le renchérissement du carbone pénaliserait la compétitivité européenne dans cette période de crise.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

##### ***A. VOTRE COMMISSION APPROUVE LA RATIFICATION DE CETTE ORDONNANCE QUI TRADUIT UN APPROFONDISSEMENT DU MARCHÉ D'ÉCHANGE DES QUOTAS CARBONE***

Votre commission est favorable à la ratification de l'ordonnance de transposition de la directive 2009/29/UE. Cette transposition respecte rigoureusement la réglementation européenne, et traduit une avancée dans la mise en œuvre du système européen d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Votre commission a toutefois adopté, sur proposition de votre rapporteure, un amendement visant à transposer intégralement la directive, en rappelant à l'article L. 229-8 du code de l'environnement, la date d'extinction de l'attribution de quotas gratuits. Cette échéance est fixée à 2027 par l'article 10 *bis* de la directive. Cette date doit constituer l'horizon de la troisième phase 2013-2020 du marché européen du carbone.

##### ***B. VOTRE COMMISSION INSISTE SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ EUROPÉEN DU CARBONE***

Il est apparu à votre commission que l'enjeu, en matière de lutte contre le réchauffement climatique, dépassait aujourd'hui largement les questions de transposition des textes européens. La proposition de gel des quotas défendue par la Commission ne peut constituer qu'un remède temporaire, qui illustre **la nécessité de remettre à plat le système dans son ensemble.**

Lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, le Président de la République a indiqué son souhait de voir fixer des objectifs plus ambitieux pour la réduction des gaz à effet de serre : une baisse de 40 % des émissions en 2030 et de 60 % en 2040.

A cet égard, votre commission déplore que le système d'échange des quotas carbone, longtemps principal outil de lutte contre le réchauffement climatique dans le secteur industriel, ne joue plus qu'un rôle marginal dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Elle souhaite qu'il redevienne un outil incitatif pour la transition vers une économie pauvre en carbone.

L'enjeu est fondamental pour la lutte contre le changement climatique.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Ratification de 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)**

**Objet : cet article a pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2012-827 du 28 juin 2012 qui a transposé en droit interne la directive 2009/29/UE 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.**

#### **I. La directive n° 2009/29/UE du 23 avril 2009**

L'adoption du paquet énergie-climat en décembre 2008, sous présidence française de l'Union européenne, a marqué la volonté d'améliorer le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Cela s'est traduit par l'adoption de 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.

Cette directive fixe un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 21 % en 2020 par rapport au niveau de 2005, chaque pays devant en outre remplir des objectifs nationaux.

La directive vise essentiellement à faire évoluer le système existant vers des mécanismes harmonisés et gérés au niveau européen. A partir de 2013, un montant global de quotas sera disponible pour l'ensemble de l'Union européenne et sera ensuite réparti entre les différents secteurs d'activité. Ce mécanisme doit permettre d'éviter les disparités parfois constatées entre les différents plans nationaux d'allocation des quotas.

La directive vise également à inclure de nouveaux secteurs d'activité et de nouveaux gaz à effet de serre dans le système d'échange de quotas, afin d'améliorer son efficacité environnementale. Il s'agit principalement, concernant les secteurs d'activité, d'inclure les émissions de CO<sub>2</sub> liées aux produits pétrochimiques, à l'ammoniac et à l'aluminium, et concernant les gaz à effet de serre, de prendre en compte les émissions de protoxyde d'azote.

**Toutefois, le principal apport de cette directive tient à l'extinction du dispositif d'allocation gratuite des quotas.** A compter de la troisième phase du système d'échange, la règle applicable sera celle de la mise aux enchères des quotas par les États membres. Les entreprises du secteur de la production d'électricité devront acquérir la totalité de leurs quotas dans le cadre d'enchères dès 2013. Pour les autres secteurs, la part d'allocation gratuite de quotas diminuera progressivement, passant de 80 % en 2013 à 30 % en 2020.

L'article 10, paragraphe 2, de la directive prévoit que la quantité totale de quotas à mettre aux enchères est répartie comme suit :

- 88 % en fonction de la part vérifiée de chaque État membre dans le cadre du système d'échange de quotas en 2005 ;
- 10 % aux fins de la solidarité et de la croissance dans la Communauté ;
- 2 % au profit des États membres dont les émissions de gaz à effet de serre en 2005 étaient inférieures d'au moins 20 % aux niveaux de leurs émissions de l'année de référence qui leur sont applicables en vertu du Protocole de Kyoto<sup>1</sup>.

La directive préserve la possibilité, à titre exceptionnel, d'attribuer des quotas à titre gratuit. Cette possibilité vise les secteurs ou sous-secteurs d'activité **exposés à un risque important de « fuite de carbone »**, c'est-à-dire de délocalisations industrielles motivées par le coût du carbone au sein de l'Union européenne.

Aux termes des paragraphes 15 et 16 de l'article 10 *bis* de la directive modifiée, un secteur est considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone :

- si la somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits par la mise en œuvre de la directive 2009/29/CE entraîne une augmentation des coûts de production d'au moins 5 % de la valeur ajoutée brute, et l'intensité des échanges avec des pays tiers<sup>2</sup> est supérieure à 10 % ;
- ou si la somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits par la mise en œuvre de la directive entraînerait une augmentation d'au moins 30 % de la valeur ajoutée brute ;
- ou si l'intensité des échanges avec des pays tiers est supérieure à 30 %.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des pays d'Europe centrale et orientale.

<sup>2</sup> Cette intensité est définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance de pays tiers et la taille totale du marché pour la Communauté (chiffre d'affaires annuel plus total des importations en provenance de pays tiers).



La liste de ces secteurs et sous-secteurs est fixée par la Commission européenne. Elle comprend par exemple la métallurgie, les cimenteries, la fabrication de panneaux de bois, de briques ou encore la production de vins.

Enfin, l'article 10, paragraphe 3, de la directive précitée laisse aux États membres la libre utilisation du produit des enchères. Il prescrit toutefois que la moitié au moins de ce produit soit affectée à des actions en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**ARTICLE 10 PARAGRAPHE 3 DE LA DIRECTIVE 2009/29/UE**

**« Les États membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas (...) ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes :**

**« a) réduction des émissions de gaz à effet de serre**, notamment en contribuant au Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables et au Fonds d'adaptation rendu opérationnel par la conférence sur le changement climatique de Poznan (COP 14 et COP/MOP 4), adaptation aux conséquences du changement climatique et financement d'activités de recherche et de développement ainsi que de projets de démonstration en vue de la réduction des émissions et de l'adaptation au changement climatique, y compris la participation à des initiatives s'inscrivant dans le cadre du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques et des plates-formes technologiques européennes ;

**« b) développement des énergies renouvelables** pour respecter l'engagement de la Communauté d'utiliser 20 % d'énergies renouvelables d'ici à 2020, ainsi que développement d'autres technologies contribuant à la transition vers une économie à faible taux d'émissions de carbone sûre et durable et contribution au respect de l'engagement de la Communauté d'augmenter de 20 % son efficacité énergétique pour la même date ;

**« c) mesures destinées à éviter le déboisement et à accroître le boisement et le reboisement dans les pays en développement** ayant ratifié l'accord international ; transfert de technologies et facilitation de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans ces pays ;

**« d) piégeage par la sylviculture** dans la Communauté ;

**« e) captage et stockage géologique, dans des conditions de sécurité pour l'environnement, du CO<sub>2</sub>**, en particulier en provenance des centrales à combustibles fossiles solides et d'une gamme de secteurs et de sous-secteurs industriels, y compris dans les pays tiers ;

**« f) incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics ;**

**« g) financement des activités de recherche et de développement en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres** dans les secteurs couverts par la présente directive ;

« h) mesures destinées à **améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation** ou à fournir une aide financière afin de prendre en considération les aspects sociaux en ce qui concerne les ménages à revenus faibles et moyens ;

« i) couverture des frais administratifs liés à la gestion du système communautaire.

Les États membres sont réputés avoir respecté les dispositions du présent paragraphe lorsqu'ils ont mis en place et appliquent des politiques de soutien fiscal ou financier, y compris, notamment, dans les pays en développement, ou des politiques réglementaires nationales qui font appel au soutien financier, qui ont été établies aux fins mentionnées au premier alinéa et qui ont une valeur équivalente à 50 % au moins des recettes générées par la mise aux enchères des quotas d'émissions (...). »

Le Gouvernement s'est engagé à utiliser le fruit des mises aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour **financer le plan de rénovation thermique** annoncé lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012.

## **II. L'ordonnance du 28 juin 2012**

L'ordonnance n° 2012-827 du 28 juin 2012 soumise ici à ratification a procédé à la transposition en droit interne de ces différentes dispositions. L'habilitation à légiférer par ordonnance avait été accordée au Gouvernement par l'article 2 de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne.

L'ordonnance modifie essentiellement le code l'environnement, ainsi que le code monétaire et financier.

### ***Article 1 :***

L'article 1<sup>er</sup> précise que les articles 2 à 17 modifient le code de l'environnement.

### ***Article 2 :***

- Il modifie **l'article L. 229-5** du code de l'environnement : conformément à la directive 2003/87/CE qui prévoit que doit entrer dans le champ de la directive toute installation de combustion quelle que soit sa nature, l'article vise désormais également les installations de plus de 20 MW des installations nucléaires de base. L'article est complété par les définitions des notions de gaz à effet de serre, visés à l'annexe I de la directive, et d'équivalent dioxyde de carbone.

- Il crée **l'article L. 229-5-1** du code de l'environnement : les établissements de santé mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé

publique sont exclus du système d'échange. L'article 27 de la directive 2003/87/CE modifiée prévoit en effet que les États membres peuvent exclure du système d'échange de quotas un certain nombre d'installations de petite dimension ainsi que les hôpitaux. Dans la transposition proposée, cette exclusion est prévue uniquement pour les hôpitaux. L'article 27 de la directive prévoit en contrepartie de l'exclusion un système de réduction d'émissions équivalentes à celles qui seraient obtenues en maintenant les installations dans le système, ce que fait également le présent article : 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.

L'article L. 229-5-1 prévoit également des consultations publiques concernant la liste des installations concernées par l'exclusion, et la liste des informations relatives aux mesures équivalentes de réduction prises et des informations relatives aux mesures de surveillance mises en place.

• Il modifie **l'article L. 229-6** du code de l'environnement : cet article du code de l'environnement indique que les installations concernées par le système de quotas sont soumises à autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre. Dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance, l'article précisait au deuxième alinéa que l'autorisation prévue à l'article L. 512-1 tenait lieu d'autorisation pour l'émission de GES. Cependant, comme la transposition de la directive intègre désormais les installations nucléaires de base, l'article est complété pour les viser expressément : les autorisations mentionnées notamment aux articles L. 593-7 (installations nucléaires de base) et L. 593-30 (installations de stockage des déchets radioactifs) tiennent donc également lieu d'autorisation d'émission de GES.

### **Article 3 :**

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 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 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 États membres.

**Article 4 :**

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 L. 229-8 est entièrement réécrit.** Il précise désormais 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. 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 %.

Les secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone sont déterminés par la Commission après évaluation de la capacité du secteur à répercuter les coûts directs des quotas, et les coûts indirects résultant de l'augmentation du prix de l'électricité du fait de la directive, sans subir de perte importante de parts de marché en faveur d'installations moins performantes en matière d'émissions carbone et situées hors de l'Union.

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.

**Article 5 :**

**Le nouvel article L. 229-9** concerne les principes de l'allocation des quotas gratuits. Un décret en Conseil d'État définira 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.

**Article 6 :**

**L'article L. 229-11** du code de l'environnement prévoit que l'autorité administrative notifie aux exploitants d'installations autorisées à émettre des gaz à effet de serre le montant total des quotas d'émissions affectés au titre de chaque période couverte par un plan et la quantité délivrée chaque année.

Cet article de cohérence de l'ordonnance supprime les mots « couverte par un plan ».

**Article 7 :**

Le I de **l'article L. 229-12** définit ce qu'on entend par le mot « période ». L'article de l'ordonnance remplace le chiffre de cinq, par le chiffre huit, les périodes étant appelées, à compter de 2013, à durer huit ans.

**Article 8 :**

**L'article L. 229-13** est réécrit pour prévoir désormais 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 permettra aux entreprises qui disposent à la fin de la période actuelle d'un surplus de quotas de le conserver lors de la nouvelle période.

**Article 9 :**

**L'article L. 229-14** encadre les modalités de déclaration des quotas à restituer par les entreprises soumises au système d'échange des quotas d'émissions. Les quotas sont restitués sur la base d'une déclaration faite par chaque exploitant d'installation classée concernée, ou par chaque exploitant d'aéronef.

Sont ajoutés à cette liste les exploitants des installations nucléaires de base, qui entrent dans le champ d'application de la directive.

**Article 10 :**

Le II de l'**article L. 229-15** est modifié pour permettre l'ouverture de comptes de quotas d'émission dans le registre à des personnes non ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne et aux personnes morales n'y ayant pas leur siège. Cette adaptation est conforme à l'article 19 de la directive 2003/87/CE modifiée qui ne comporte plus de critère de nationalité.

**Article 11 :**

Cet article tire les conséquences de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'un registre communautaire pour la conservation et le transfert d'unités utilisables dans le système de quotas européen à la place des registres nationaux. L'**article L. 229-16**, qui constituait le cadre législatif créé pour le registre national d'émissions de gaz à effet de serre, est donc entièrement réécrit.

Des systèmes de registres de tenue de compte permettent de comptabiliser les droits d'émission par zone géographique, par pays, et par acteur industriel. Les registres servaient également à enregistrer les opérations d'attribution et d'échange de droits : attribution initiale, achat, vente, obtention de nouveaux droits, etc.

Le rôle de teneur de registre avait été 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. Ce rôle est désormais adapté : la CDC 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.

**Article 12 :**

L'**article L. 229-17** prévoyait la possibilité pour l'État, après accord de la Commission, d'autoriser plusieurs exploitants d'installations relevant de la même activité à mettre en commun, au cours de la phase I et de la phase II du SEQE, la gestion des quotas afférents à chaque installation. La mise en commun n'est plus prévue pour la troisième période du système d'échanges de quotas.

L'article L. 229-17 est donc 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 celles prévues par cette nouvelle directive.

**Article 13 :**

L'article L. 229-18 du code de l'environnement détaille les cas dans lesquels les exploitants ne peuvent céder leurs quotas, ainsi que les sanctions en cas de non restitution de quotas suffisant pour couvrir leurs émissions.

L'article 13 complète cet article afin de tenir compte de l'intégration des installations nucléaires de base dans le dispositif ainsi que de la possibilité d'exclure certains types de structures, comme les hôpitaux, du système d'échange.

Le montant de l'amende en cas de non restitution d'un nombre de quotas suffisant est fixé à cent euros par quota non restitué. Cette amende n'est pas libératoire.

Par ailleurs, les exploitants d'installations exclues du système d'échange peuvent être sanctionnés par une amende proportionnelle au volume des émissions excédentaires. Le montant de cette amende, fixé par décret, correspond à la valeur moyenne du quota d'émission pendant l'année précédant la déclaration d'émissions par tonne équivalent dioxyde de carbone.

**Article 14 :**

Cet article adapte l'article L. 229-21 pour tenir compte du fait que les périodes visées ne durent plus cinq ans, mais bien huit.

**Article 15 :**

Un nouvel article L. 229-24-1 permet, d'une part, le négoce des éventuelles unités créées en sus des unités Kyoto, d'autre part, de définir les caractéristiques juridiques de ces unités, enfin, de prévoir un éventuel régime d'agrément.

**Article 16 :**

Les mots « registre national » sont remplacés par les mots « registre européen » dans ce chapitre du code de l'environnement.

**Article 17 :**

Cet article est un article de coordination à l'article L. 593-3 relatif aux installations nucléaires de base.

**Article 18 :**

Il indique que les articles 19 à 22 modifient le code monétaire et financier.

L'ordonnance met ainsi en cohérence les dispositions législatives du code monétaire et financier avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 18 du règlement 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.

***Articles 19 à 22 :***

Ces articles confient à l'Autorité des marchés financiers la mission de délivrer l'autorisation prévue à l'article 18 du règlement du 12 novembre 2010. Cette autorisation vise 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.

L'Autorité de contrôle prudentiel, après avis de l'Autorité des marchés financiers, a la mission de délivrer l'autorisation prévue à l'article 18 permettant 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.

***Article 23 :***

L'ordonnance entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, à l'exception des articles 10, 11, 16 et 19 à 22 qui entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2012.

***Article 24 :***

Le Premier ministre, le ministre de l'économie et le ministre de l'écologie sont chargés, pour ce qui les concerne, de l'application de l'ordonnance.

**III. La position de votre commission**

Votre commission estime que la transposition opérée par l'ordonnance n° 2012-827 du 28 juin 2012 est une retranscription fidèle et rigoureuse de la directive 2009/29/UE du 23 avril 2009 ; elle a en outre eu le mérite d'intervenir dans des délais raisonnables, le délai limite de transposition ayant été fixé au 31 décembre 2012.

Votre commission a toutefois jugé utile d'adopter un amendement, à l'initiative de votre rapporteure, afin de compléter le dispositif sur un point précis destiné à permettre la transposition intégrale de la directive. Il fait l'objet d'un nouvel article présenté ci-après.



**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

*Article 2 (nouveau)*  
(article L. 229-8 du code de l'environnement)

**Délai d'extinction de l'allocation de quotas gratuits aux secteurs non exposés aux risques de fuites de carbone**

**Objet : cet article a pour objet de préciser la date d'extinction de l'attribution de quotas gratuits, fixée par la directive 2009/29/UE à 2027.**

Le quatrième article de l'ordonnance transpose l'article 10 *bis* de la directive, qui prévoit que l'allocation de quotas gratuits doit correspondre à 80 % des quotas d'émissions des 10 % d'installations les plus performantes du secteur, ce taux devant ensuite diminuer chaque année pour s'établir à 30 % en 2020.

Cependant, et contrairement à ce qui est précisé dans la directive, l'ordonnance ne précise pas l'échéance suivante, à savoir la suppression totale des quotas gratuits en 2027. Votre commission a souhaité rappeler cet objectif final à l'article L. 229-8 du code de l'environnement, qui fixe les modalités d'attribution des quotas.

Il convient en effet de ne pas perdre de vue qu'à terme, les quotas dans leur intégralité devront être alloués par enchères, afin d'avoir un effet incitatif sur le plan environnemental.

**Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

**Réunie le 27 février 2013, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a adopté l'ensemble du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 27 février 2013 la commission procède à l'examen du rapport et du texte sur le projet de loi n° 770 (2011-2012) ratifiant 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).

### EXAMEN DU RAPPORT

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Ce projet de loi ratifie une ordonnance transposant la directive de 2009 relative au marché d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Le gouvernement avait été habilité à légiférer par ordonnance par l'article 2 de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne. Notre marge de manœuvre est donc réduite, mais ce texte est l'occasion de nous pencher sur le marché des quotas de CO<sub>2</sub>.

Lors de la signature du protocole de Kyoto, l'Union européenne s'était engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % entre 1990 et 2012. Pour ce faire, la directive énergie du 13 octobre 2003 a mis en place un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, à l'usage des sites industriels les plus émetteurs de CO<sub>2</sub>. Chaque État détermine, en lien avec la Commission, un niveau global d'émissions compatible avec l'objectif de Kyoto ; il répartit ensuite ce montant en quotas de CO<sub>2</sub>, c'est-à-dire en autorisations d'émissions, entre les installations industrielles entrant dans le champ du dispositif. Cette répartition fait l'objet de plans nationaux d'allocation des quotas.

Jusqu'à présent, les quotas ont été attribués gratuitement aux exploitants, en fonction de leurs émissions antérieures, diminuées d'un taux d'effort. L'exploitant qui a consommé tous ses quotas doit racheter sur le marché secondaire des quantités supplémentaires auprès d'autres opérateurs disposant d'un excédent. Dans l'hypothèse où il demeurerait en déficit de quotas, il doit s'acquitter de pénalités financières non libératoires.

De 2005 à 2007, une première phase a permis d'établir un système de libre échange des quotas d'émission dans toute l'Union, d'ajuster la méthode de calcul des quotas et de mettre en place l'infrastructure nécessaire en matière de surveillance.

Le marché d'échange a véritablement été lancé avec la deuxième phase, de 2008 à 2012. Il concerne plus de 11 000 installations en Europe,

dont 10 % en France. La distribution des quotas a été relativement concentrée, puisque 10 % des installations se sont vu attribuer 75 % des quotas. Elles ont dû restituer chaque année aux pouvoirs publics un nombre de quotas correspondant à leurs émissions. Les quotas sont inscrits dans un registre national dont la tenue est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Les trois secteurs les plus importants en termes de quotas de CO<sub>2</sub> sont ceux de l'acier, de l'électricité et du ciment. La mise en place du marché des quotas s'est accompagnée du développement d'un marché secondaire, avec BlueNext à Paris ou ECX à Londres.

Depuis, le paquet énergie-climat de décembre 2008 a conduit à l'adoption de la directive européenne du 23 avril 2009, qui fixe un objectif de réduction des émissions de 21 % en 2020 par rapport à 2005, soit une baisse annuelle moyenne de 1,74 %. Elle remanie le marché d'échange des quotas carbone en vue de la troisième phase 2013-2020. C'est cette directive que nous transposons ici.

La directive de 2009 prévoit des mécanismes harmonisés et gérés au niveau européen. À partir de 2013, un montant global de quotas sera disponible pour l'ensemble de l'Union européenne afin d'être réparti entre secteurs d'activité. Il s'agit de mettre fin aux disparités actuelles entre les différents plans nationaux d'allocation des quotas.

La directive inclut aussi de nouveaux secteurs et de nouveaux gaz dans le dispositif, principalement les émissions de CO<sub>2</sub> liées aux produits pétrochimiques, à l'ammoniac et à l'aluminium, ainsi que les émissions de protoxyde d'azote.

Enfin, la directive met un terme à l'allocation gratuite des quotas. À compter de 2013, le principe est celui de la mise aux enchères par les États membres. Les entreprises d'électricité devront acquérir la totalité de leurs quotas dans le cadre d'enchères. Les autres secteurs verront la part d'allocation gratuite passer progressivement de 80 % en 2013 à 30 % en 2020, jusqu'à la suppression des quotas gratuits en 2027. Ceux-ci pourront toutefois être attribués aux activités exposées à un risque de « fuite de carbone », c'est-à-dire de délocalisations industrielles motivées par le coût du carbone au sein de l'Union.

L'article 10 de la directive impose que la moitié au moins du produit des enchères soit affecté à des actions en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En France, les crédits dégagés financeront le plan de rénovation thermique annoncé lors de la conférence environnementale de septembre.

L'ordonnance du 28 juin 2012 transpose ces dispositions en droit interne. Elle modifie essentiellement le code de l'environnement, ainsi que le code monétaire et financier.

La directive prévoit que doit entrer dans son champ toute installation de combustion, quelle que soit sa nature. Les installations nucléaires de base

sont donc intégrées au dispositif, à l'article L. 229-5 du code de l'environnement.

L'article 27 de la directive prévoit que les États peuvent exclure du système de quotas un certain nombre d'installations de petite dimension, ainsi que les hôpitaux. Dans la transposition proposée, seuls les hôpitaux sont exclus du système.

L'article L. 229-8 est réécrit pour prévoir que la mise aux enchères des quotas est désormais le mode d'allocation de principe. Le taux de quotas gratuits est fixé à 80 % des émissions des 10 % d'installations les plus performantes du secteur. Le taux doit diminuer chaque année pour s'établir à 30 % en 2020. Une exception est faite pour les secteurs considérés comme exposés aux fuites de carbone, qui bénéficient d'un taux de quotas gratuits de 100 %.

Enfin, le code de l'environnement intègre le fait que les phases du système d'échanges durent désormais huit ans et non plus cinq, et que le registre des émissions n'est plus national mais européen. L'ordonnance met par ailleurs le code monétaire et financier en cohérence avec le règlement du 12 novembre 2010 relatif à la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

L'Autorité des marchés financiers (AMF) est chargée de délivrer en France l'autorisation permettant de participer aux enchères. Elle se voit également attribuer les pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction afférents.

Bref, l'ordonnance opère une transposition rigoureuse de la directive. Je vous proposerai un seul amendement, car l'article 4 de l'ordonnance oublie de préciser l'échéance de 2027 pour la suppression totale des quotas gratuits. À terme, tous les quotas devront être alloués par enchères, afin d'avoir un effet incitatif sur le plan environnemental. Le ministère n'y est pas opposé sur le fond mais dit devoir s'assurer que cet amendement est juridiquement recevable : le texte ne couvre que la période jusqu'en 2020, peut-on viser la période ultérieure ? Adoptons l'amendement aujourd'hui, nous aurons cette discussion avec le gouvernement en séance.

L'enjeu ne réside plus dans la transposition. Le marché carbone fait face à de nombreuses difficultés structurelles, le système d'échange de quotas a été marqué par des scandales récents et l'on s'interroge à bon droit sur sa régulation. En 2009, une fraude « carrousel » à la TVA, s'appuyant sur le régime fiscal applicable aux transactions transfrontalières, aurait porté sur 5 milliards d'euros. Le scandale a conduit plusieurs États, dont la France, à mettre fin à la TVA sur les échanges de quotas et BlueNext a été fermé en décembre dernier.

La question de la régulation de ce marché est donc cruciale. La commission des finances du Sénat s'y est intéressée à de nombreuses reprises. En l'état actuel de la réglementation, la directive ne prévoit qu'un contrôle *ex*

*post* du marché par la Commission. Il n'y a pas, aujourd'hui, de gendarme du marché européen du carbone.

Autre illustration des difficultés de ce marché : le recul concernant les compagnies aériennes opérant dans le ciel européen. Elles devaient, en avril 2013, compenser 15 % de leurs émissions de l'année 2012 en achetant des crédits carbone sur le marché, les 85 % restant leur étant alloués en quotas gratuits. Or cette obligation a été suspendue jusqu'à l'automne 2013 pour les vols intercontinentaux. La taxe sur les émissions polluantes des avions s'applique toutefois pour les vols intérieurs dans le ciel européen.

Enfin, du fait de la crise économique actuelle et d'une allocation initiale trop généreuse des quotas, le cours du carbone s'est effondré, pour s'établir autour de 5 euros la tonne – or le système n'est réellement incitatif qu'à 25 ou 30 euros.

C'est tout l'enjeu des négociations en cours au niveau européen. La Commission a proposé un gel des enchères : 900 millions de quotas qui devaient être attribués dans les trois prochaines années seraient reportés à 2019, afin de faire remonter le cours de la tonne de carbone et d'absorber les excédents sur le marché, estimés à 1,4 milliard de tonnes. Cette proposition doit toutefois être adoptée par le Parlement européen puis par les États. La commission de l'industrie du Parlement européen a voté contre, la commission de l'environnement pour, sous certaines réserves. Un vote en séance plénière interviendra en mars ou avril. L'approbation des États n'ira pas sans peine : si la France soutient la proposition de la Commission, plusieurs États, dont la Pologne, ont d'ores et déjà annoncé leur opposition à ce gel des quotas.

En tout état de cause, il s'agit là d'un remède temporaire. Lors de la conférence environnementale, le Président de la République a annoncé des objectifs plus ambitieux, dont une baisse de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 et de 60 % en 2040. Dans la lutte contre le changement climatique, le système d'échange des quotas carbone doit redevenir un outil incitatif pour la transition vers une économie pauvre en carbone.

**M. Philippe Esnol.** – Je connais mal ce dispositif. Si je comprends bien, on impose des contraintes aux entreprises afin de respecter les objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Comment fonctionne le système de mise aux enchères ?

**M. Jean Bizet.** – Cette troisième phase du système d'échange des quotas ne me pose pas de problème sur le fond. L'effondrement du coût de la tonne de carbone a grippé le système.

Je m'inquiète toutefois de l'extension du périmètre au protoxyde d'azote, qui risque de pénaliser l'élevage agricole. La moitié des gaz à effet de serre émis par l'agriculture proviennent du mode de fonctionnement des ruminants – c'est le vétérinaire qui parle – et de l'utilisation d'engrais. Intégrer le protoxyde d'azote dans le périmètre du système d'échange des quotas fragiliserait terriblement l'élevage français. N'oublions pas que les

surfaces en herbe représentent aussi un extraordinaire puits de carbone ! Nous avons tous à cœur l'équilibre des territoires. Il est choquant de taxer les territoires ruraux afin d'alimenter un fonds pour l'amélioration de la qualité énergétique de l'habitat dans les territoires urbains.

Je n'ai pas déposé d'amendement car j'espère vous convaincre de retirer le protoxyde d'azote du périmètre et de conserver pour cette molécule le système d'allocation gratuite de quotas. En plein Salon de l'agriculture, le président de la République a promis son aide aux éleveurs laitiers dont il dit comprendre les difficultés. Et nous adopterions un système qui les pénalise ? Il y a là beaucoup d'incohérence. Oui au système d'allocation de quotas, mais ne fragilisons pas l'élevage français.

**Mme Évelyne Didier.** – Notre groupe a depuis l'origine dénoncé le système du marché carbone, car nous estimons que le marché ne peut pas tout. Difficile toutefois d'être contre une amélioration d'un système qui ne fonctionne manifestement pas bien. Le contrôle est trop lâche, il est grand temps d'y remédier. Ce ne sera pas simple : sur un marché mondial, ceux qui veulent frauder y arrivent toujours...

Le monde agricole a joué le jeu du Grenelle de l'environnement. Ne laissons pas croire qu'il n'est pas prêt à de nouvelles avancées. Intéressons-nous plutôt à la santé des agriculteurs exposés à des produits toxiques... L'élevage est déjà mal en point : en Lorraine, de nombreuses exploitations disparaissent. Elles ont d'autres préoccupations, notamment la perte de confiance due à la multiplication des intermédiaires entre le producteur et le consommateur – en la matière, l'industrie agroalimentaire n'est pas innocente.

On ne peut prendre du Grenelle ce qui nous convient et freiner la mise en œuvre d'autres aspects alors que ceux-ci apportent un mieux au plus grand nombre !

**M. Jean Bizet.** – Prenant en compte le Grenelle de l'environnement, les agriculteurs ont réduit leurs émissions de CO<sub>2</sub> de 15 % en faisant évoluer leurs pratiques et en limitant l'utilisation de produits phytosanitaires. Mais les émissions liées au nombre de ruminants sur le territoire sont incompressibles. On arrive à l'os : si on limite le nombre d'animaux, les éleveurs mettront la clé sous la porte. Et ce ne sont pas des terres en jachère qui amélioreront le cycle du carbone : point de puits de carbone sans prairies, point de prairies sans animaux !

Inclure le protoxyde d'azote dans le dispositif créerait en outre une distorsion de concurrence avec les pays extra-européens qui ne s'imposent pas de telles contraintes. Cessons de faire toujours plus, sinon nous n'aurons plus d'agriculteurs sur notre territoire ! Et, encore une fois, ce n'est pas aux territoires ruraux d'abonder un fonds pour l'habitat.

**M. Charles Revet.** – Cet aspect des choses m'avait échappé. Je ne suis pas spécialiste, mais là, c'est du bon sens paysan !

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – L’agriculture ne rentre pas dans le champ d’application du texte. Elle n’est pas le seul secteur à émettre du protoxyde d’azote. Le texte vise les installations classées, les exploitants d’aéronefs et, dorénavant, les installations nucléaires de base. Nous demanderons au ministre de confirmer que l’élevage n’est pas concerné. Quand bien même, je ne vois pas comment de petites exploitations agricoles pourraient échanger des quotas. En outre, des secteurs sont exclus du champ d’application dès lors qu’il y a un risque de délocalisation : c’est un filet de sécurité supplémentaire.

**M. Charles Revet.** – Ce qui va sans dire va souvent mieux en le disant. Il y aura toujours d’habiles technocrates pour réussir un jour ou l’autre à faire entrer dans le champ d’application un secteur que le législateur voulait exclure !

Le recours croissant aux ordonnances me choque : celle-ci compte pas moins de 24 articles.

Il faut interroger le gouvernement pour s’assurer que les éleveurs, dont la situation est déjà bien difficile, sont bien exclus du dispositif. N’oublions pas le rôle majeur de l’élevage contre l’érosion des sols et les inondations, et pour la sécurité alimentaire : difficile de planter un drapeau français sur la viande si l’on dissuade nos agricultures de produire. Il serait absurde de les intégrer dans le mécanisme des émissions que l’on ne peut maîtriser.

**M. Jean Bizet.** – Je remercie notre rapporteure pour sa réponse, mais il faut être précis. L’élevage, ce sont aussi les entreprises qui fabriquent les engrais. Si celles-ci sont pénalisées, le prix du produit final sera impacté.

**M. Raymond Vall, président.** – Rien de cela n’est bien nouveau ; nous ne faisons qu’appliquer la loi du 5 janvier 2011... que vous avez votée, je vous le rappelle.

**M. Jean Bizet.** – C’est la première fois que le protoxyde d’azote est inclus dans le protocole. L’agriculture ne se limite pas à l’élevage, mais doit être appréhendée dans sa globalité ; il y a aussi la fabrication d’engrais.

**Mme Évelyne Didier.** – Nous y voilà.

**M. Jean Bizet.** – Il faut interroger le gouvernement sur ce point. Si les fabricants d’engrais sont intégrés au dispositif, je serai contre : je ne veux pas fragiliser davantage l’élevage français.

**M. Raymond Vall, président.** – Vous aviez pourtant voté la loi du 5 janvier 2011.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Je veux donner à M. Esnol les précisions demandées. À la suite du protocole de Kyoto a été mis en place en Europe un système de quotas. Les secteurs économiques fortement émetteurs de gaz à effet de serre ont été identifiés ; chaque secteur s’est vu attribuer des permis d’émettre, des droits à polluer. En fonction de leurs



émissions et de leur activité, les entreprises se sont vues attribuer un volume d'émissions en baisse. Celles qui ont émis plus que ce seuil doivent donc acheter des quotas à celles qui ont moins émis.

Dans un premier temps, un grand nombre de quotas ont été mis gratuitement sur le marché ; résultat, le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> s'est effondré, d'autant que l'activité industrielle en Europe baissait. D'où cette troisième phase : l'extinction programmée des quotas d'émission gratuits.

Si une entreprise n'a pas utilisé tous ses permis d'émettre ou *a contrario* a besoin de permis supplémentaires, elle va sur le marché où l'on vend et achète des permis. C'est la rencontre de l'offre et de la demande. C'est en quelque sorte la taxe carbone appliquée aux entreprises.

**M. Raymond Vall, président.** – D'autres font de la compensation, en plantant des arbres. Ce système peut paraître aberrant, mais on n'y échappera pas. Il faudra une comptabilité universelle intégrant les actions ou les modes de production permettant de protéger la planète.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Monsieur Bizet, il faut en effet lever les ambiguïtés. Nous vérifierons auprès du gouvernement si un éleveur peut relever du système d'échange de quotas. En fonction de la réponse du ministre, vous aurez le temps de déposer un amendement si vous le souhaitez. Je doute toutefois que l'élevage soit concerné, les secteurs visés étant explicitement énumérés. Les entreprises d'engrais sont en revanche incluses : si tel n'était pas le cas, je déposerais un amendement pour qu'elles le soient !

**M. Jean Bizet.** – On ne peut concevoir l'élevage sans engrais synthétiques à côté des engrais organiques. Je me souviens très bien du vote de 2011, mais le diable se loge dans les détails. D'accord pour taxer les industries chimiques, mais ne fragilisons pas davantage un secteur qui contribue pour 11,5 milliards à l'excédent de notre balance commerciale ! Notre vote dépendra de la réponse du ministre sur ce point.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

*L'article unique est adopté*

### Article additionnel après l'article unique

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – L'amendement n°COM-1 inscrit l'échéance de 2027 dans le code.

*L'amendement n°COM-1 est adopté et devient un article additionnel*

**Mme Évelyne Didier.** – Nous nous abstenons.

**M. Jean Bizet.** – Nous aussi, en attendant les réponses du gouvernement.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Raymond Vall, président.** – Ce texte viendra en séance publique le 12 mars.

## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<i>Cf. annexe</i>	<p align="center"><b>Projet de loi ratifiant 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)</b></p> <p align="center">Article unique</p> <p>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) est ratifiée.</p>	<p align="center"><b>Projet de loi ratifiant 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)</b></p> <p align="center">Article 1<sup>er</sup></p> <p align="center"><b>Sans modification</b></p> <p align="center">Article 2 (nouveau)</p>
<p align="center"><b>Code de l'environnement Livres II : Milieux physiques Titre II : Air et atmosphère Chapitre IX : Effet de serre Section 2 : Quotas d'émission de gaz à effet de serre</b></p>		<p align="center"><u>Le premier alinéa du II de l'article L. 229-8 du code de l'environnement est complété par les mots : « , en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027. »</u></p>



## ANNEXE

### **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)**

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre de l'économie et des finances et de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

Vu 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, modifiée en dernier lieu par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;

Vu la décision 2011/278/UE de la Commission 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 du Parlement et du Conseil ;

Vu le règlement (UE) n° 920/2010 de la Commission du 7 octobre 2010 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil ;

Vu le règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010 relatif au calendrier, à la gestion et autres aspects de la mise aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté ;

Vu le règlement (UE) n° 1193/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 établissant le registre de l'Union pour la période d'échanges débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et pour les périodes d'échanges suivantes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 2216/2004 et (UE) n° 920/2010 de la Commission ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article L. 120-1 ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, notamment son article 2 ;

Vu l'avis du comité des finances locales (commission consultative d'évaluation des normes) en date du 12 avril 2012 ;

Le Conseil d'État entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

## **Chapitre I<sup>er</sup> : Dispositions modifiant le code de l'environnement**

### **Article 1**

Les dispositions législatives du code de l'environnement sont modifiées conformément aux articles 2 à 17 ci-après.

### **Article 2**

I. – L'article L. 229-5 est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dispositions de la présente section s'appliquent aux installations classées et aux équipements et installations nécessaires à l'exploitation d'une installation nucléaire de base mentionnés à l'article L. 593-3 qui rejettent un gaz à effet de serre dans l'atmosphère et exercent une des activités dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Pour l'établissement de cette liste, il est tenu compte de la capacité de production ou du rendement de l'installation ou de l'équipement. » ;

2° Après le troisième alinéa, sont insérées les dispositions suivantes :

« - les gaz à effet de serre sont les gaz énumérés à l'annexe I de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 et les autres composants gazeux de l'atmosphère, tant naturels qu'anthropiques, qui absorbent et renvoient un rayonnement infrarouge ;

« - une tonne d'équivalent dioxyde de carbone est une tonne métrique de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ou une quantité de tout autre gaz à effet de serre mentionné à l'annexe II de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 ayant un potentiel de réchauffement planétaire équivalent ; ».

II. – Il est inséré après l'article L. 229-5 un article L. 229-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 229-5-1.-I. – Les établissements de santé publics, privés et privés d'intérêt collectif mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique sont exclus du système d'échange de quotas d'émission lorsqu'ils adoptent des mesures permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes à celles qui seraient obtenues en les maintenant dans ce système.

« L'État soumet à consultation du public la liste des établissements exclus du système d'échange de quotas d'émission et les informations relatives aux mesures équivalentes et aux mesures de surveillance mentionnées aux a et b du paragraphe 1 de l'article 27 de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, selon les modalités prévues par l'article L. 120-1.

« II. – Un décret en Conseil d'État précise les règles de calcul des plafonds d'émission applicables à ces établissements. »

III. – L'article L. 229-6 est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les autorisations prévues aux articles L. 512-1, L. 593-7, L. 593-25 et L. 593-30 et les prescriptions prises pour l'application de ces autorisations prévues respectivement aux articles L. 593-10, L. 593-27 et L. 593-32 tiennent lieu de l'autorisation prévue à l'alinéa précédent. » ;

2° Au troisième alinéa, après les mots : « les installations », est inséré le mot : « classées » ;

3° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un arrêté du ministre chargé de la sûreté nucléaire, pris après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire, fixe les modalités de mise en œuvre des obligations particulières de surveillance, de déclaration et de contrôle auxquelles sont soumis les équipements et installations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 593-3 qui entrent dans le champ d'application de la présente section. »

### **Article 3**

L'article L. 229-7 est ainsi modifié :

1° Le quatrième alinéa est supprimé ;

2° Le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'exploitant peut, dans la limite des pourcentages mentionnés à l'article 11 bis de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, s'acquitter de l'obligation prévue au quatrième alinéa du présent article au moyen de certaines unités inscrites à son compte dans le registre de l'Union mentionné à l'article L. 229-16. Ces unités recouvrent :

« - les unités issues des activités de projets visés à l'article L. 229-22 ;

« - les unités provenant d'autres activités que les activités de projets ci-dessus destinées à réduire les émissions conformément aux accords multilatéraux ou bilatéraux conclus par l'Union européenne avec les pays tiers ;

« - les unités issues d'un système contraignant d'échange de droits d'émission reconnu par un accord entre l'Union européenne et l'entité nationale, infra ou supranationale de laquelle ce système dépend ;

« - les unités issues de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre non couvertes par le système communautaire d'échange de quotas d'émission et réalisés sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

« Les conditions d'utilisation de ces unités sont déterminées par les actes d'exécution de l'Union européenne prévus aux articles 11 bis, 24 bis et 25 de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003. »

#### **Article 4**

L'article L. 229-8 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 229-8.-I. – Les quotas qui ne sont pas délivrés gratuitement sont mis aux enchères.

« II. – La quantité de quotas délivrés gratuitement pour chaque installation mentionnée au premier alinéa de l'article L. 229-5 conformément aux paragraphes 4 à 7 de l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 correspond à 80 % de la quantité fixée conformément aux mesures visées au paragraphe 1 de cet article de la directive et diminue ensuite chaque année en quantités égales pour atteindre 30 % à compter de 2020.

« Par dérogation aux dispositions ci-dessus, la quantité de quotas délivrés gratuitement pour les installations des secteurs ou sous-secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone est de 100 % de la quantité déterminée conformément aux mesures visées au paragraphe 1 de l'article 10 bis de cette même directive. Ces secteurs et sous-secteurs sont déterminés conformément au paragraphe 13 de l'article 10 bis de la même directive.

« Aucun quota n'est délivré gratuitement aux producteurs d'électricité définis au u de l'article 3 de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, aux installations de captage, aux pipelines destinés au transport ou aux sites de stockage d'émissions de dioxyde de carbone, sous réserve des paragraphes 4 et 8 de l'article 10 bis et sans préjudice de l'article 10 quater de cette directive. »

#### **Article 5**

L'article L. 229-9 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 229-9.-La quantité de quotas délivrés gratuitement l'est par installation, cette quantité étant elle-même la somme des quotas délivrés par sous-installation dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. »

#### **Article 6**

Au premier alinéa de l'article L. 229-11, les mots : « couverte par un plan » sont supprimés.

#### **Article 7**

Au I de l'article L. 229-12, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « huit. »

#### **Article 8**

L'article L. 229-13 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 229-13.-Les quotas délivrés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 sont valables pour les émissions produites au cours de périodes de huit ans, dont la première commence le 1<sup>er</sup> janvier 2013.



« Quatre mois après le début de chaque période de huit ans, les quotas qui ne sont plus valables et qui n'ont pas été restitués et annulés sont annulés. Des quotas sont délivrés aux personnes pour la période en cours afin de remplacer tout quota qu'elles détenaient et qui a été annulé conformément à la disposition qui précède. »

### **Article 9**

Après le deuxième alinéa du III de l'article L. 229-14, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - par chaque exploitant des équipements et installations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 593-3 et des installations classées mentionnées au deuxième alinéa de ce même article, des émissions de gaz à effet de serre de ses équipements ou installations, vérifiée aux frais de l'exploitant par un organisme déclaré auprès de l'autorité administrative et accrédité à cet effet, puis validée par l'Autorité de sûreté nucléaire. La déclaration des émissions de gaz à effet de serre d'un exploitant est réputée validée si l'Autorité de sûreté nucléaire n'a pas formulé d'observation dans un délai fixé par l'arrêté prévu à l'article L. 229-6 ; ».

### **Article 10**

L'article L. 229-15 est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa du I est supprimé ;

2° Au II, les mots : « par toute personne physique ressortissante d'un État membre de la Communauté européenne, par toute personne morale y ayant son siège et par les États membres eux-mêmes » sont remplacés par les mots : « par toute personne physique et par toute personne morale, conformément aux dispositions du règlement pris en application de l'article 19 de la directive du 13 octobre 2003 régissant l'ouverture de comptes dans le registre de l'Union. » ;

3° Le deuxième alinéa du II est supprimé ;

4° Au III, les mots : « , ou toute entité supra ou infra-nationale, » sont insérés après les mots : « ou de tout autre État ».

### **Article 11**

L'article L. 229-16 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 229-16.-I. – Un registre européen des quotas d'émission de gaz à effet de serre comptabilise les quotas ainsi que les unités définies à l'article L. 229-7 délivrés, détenus, transférés et annulés selon les modalités prévues par le règlement pris en application de l'article 19 de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003.

« II. – Le rôle d'administrateur national pour ce registre est délégué à titre exclusif à une personne morale désignée par décret en Conseil d'État, qui fixe en outre les modalités d'application du présent II, et notamment les missions du délégataire et les conditions de sa rémunération. »

## Article 12

L'article L. 229-17 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 229-17.-L'État peut inclure, après approbation de la Commission européenne, des activités et des gaz à effet de serre qui ne sont pas mentionnés à l'annexe I de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003.

« L'application du système d'échange de quotas d'émission aux activités et gaz ci-dessus ainsi que l'affectation de quotas supplémentaires évitent les distorsions potentielles de concurrence et préservent l'intégrité environnementale de ce système. »

## Article 13

L'article L. 229-18 est modifié ainsi qu'il suit :

1° Au troisième alinéa du I, après les mots : « aux installations », est inséré le mot : « classées » ;

2° Après le troisième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - ou lorsque l'Autorité de sûreté nucléaire constate que la déclaration relative aux émissions des équipements et installations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 593-3 ou des installations classées mentionnées au deuxième alinéa de ce même article au cours de cette année ne répond pas aux conditions fixées par l'arrêté prévu à l'article L. 229-6 qui leur est applicable. La décision, qui doit être motivée, intervient alors au plus tard à l'expiration du délai mentionné au III de l'article L. 229-14 ; » ;

3° Les troisième, quatrième et cinquième alinéas du II sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le montant de cette amende est fixé à 100 € par quota non restitué.

« L'autorité administrative prononce à l'encontre de l'exploitant d'une installation exclue du système d'échange en application de l'article L. 229-5-1 une amende proportionnelle au volume des émissions excédentaires. Le montant de cette amende est fixé par décret. Il correspond à la valeur moyenne du quota d'émission pendant l'année précédant la déclaration d'émissions par tonne équivalent dioxyde de carbone.

« Le recouvrement de ces amendes est effectué au profit du Trésor public comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

« La décision prononçant l'amende peut en outre prévoir que le nom de l'exploitant ou du mandataire sera rendu public lorsqu'elle sera devenue définitive.

« Au cas où un exploitant d'aéronef mentionné à l'article L. 229-5 ne se conforme pas aux exigences du présent II, il peut faire l'objet d'une interdiction d'exploitation dans les conditions prévues à l'article 16 de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003. »

#### **Article 14**

Au deuxième alinéa de l'article L. 229-21, les mots : « à l'issue de chaque période de cinq ans prévue au I de l'article L. 229-8 dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 229-24 » sont remplacés par les mots : « à l'issue de chaque période visée à l'article L. 229-13 dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 229-24-1 ».

#### **Article 15**

La section 3 du chapitre IX du titre II du livre II est ainsi modifiée :

1° Le titre est complété par les mots : « et autres unités » ;

2° La sous-section 3 devient la sous-section 4 et l'article L. 229-24-1 devient l'article L. 229-24-2 ;

3° Après l'article L. 229-24, il est inséré une sous-section 3 ainsi rédigée :

« Sous-section 3

« Autres unités

« Art. L. 229-24-1.-I. – 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 les unités autres que celles définies aux articles L. 229-22 et L. 229-24 et acceptées conformément à l'article L. 229-7.

« II. – Ces unités sont des biens meubles exclusivement matérialisés par une inscription au compte de leur détenteur dans le registre européen mentionné à l'article L. 229-16. Elles sont négociables, transmissibles par virement de compte à compte et confèrent des droits identiques à leurs détenteurs. Elles peuvent être cédées dès leur délivrance. »

#### **Article 16**

Aux articles L. 229-17, L. 229-18, L. 229-21, L. 229-22, L. 229-23 et L. 229-24, les mots : « registre national mentionné à l'article L. 229-16 » ou : « registre national » sont remplacés par les mots : « registre européen mentionné à l'article L. 229-16 ».

#### **Article 17**

Le deuxième alinéa de l'article L. 593-3 est complété par les mots : « , ainsi que celles prévues par les dispositions de la section 2 du chapitre IX du titre II du livre II à l'exception des décisions d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre prises en application des articles L. 229-7 à L. 229-9. »

## **Chapitre II : Dispositions modifiant le code monétaire et financier**

### **Article 18**

Les dispositions législatives du code monétaire et financier sont modifiées conformément aux articles 19 à 22 ci-après.

### **Article 19**

L'article L. 561-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 17° Les personnes autorisées au titre du I de l'article L. 621-18-5. »

### **Article 20**

Le 2° du I de l'article L. 561-36 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Par l'Autorité des marchés financiers sur les sociétés de gestion et les sociétés de gestion de portefeuille, au titre de leurs activités mentionnées au 6° de l'article L. 561-2, sur les dépositaires centraux et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, sur les personnes autorisées au titre de l'article L. 621-18-5 et sur les conseillers en investissements financiers ; ».

### **Article 21**

Au chapitre III du titre Ier du livre VI, il est inséré une section 5 ainsi rédigée :

« Section 5

« Autorisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement en vue de soumettre directement une offre pour le compte de leurs clients lors des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre

« Art. L. 613-35.-L'autorisation prévue au 3 de l'article 18 du règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission européenne 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 est délivrée aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement par l'Autorité de contrôle prudentiel, après avis de l'Autorité des marchés financiers. L'avis de cette dernière porte sur les conditions mentionnées aux a, b et d du paragraphe 5 de l'article 59 du règlement précité. L'autorisation est retirée selon la même procédure, sans préjudice des sanctions prévues à l'article L. 612-39. »

## **Article 22**

Il est inséré un article L. 621-18-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 621-18-5.-I. – L’Autorité des marchés financiers délivre l’autorisation prévue au paragraphe 2 de l’article 18 du règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission européenne 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. Son règlement général précise les conditions de délivrance et de retrait de cette autorisation, le cas échéant après avis de la Commission de régulation de l’énergie.

« II. – L’Autorité des marchés financiers dispose, à l’égard des personnes autorisées en application du I, d’un pouvoir de contrôle, d’enquête et de sanction, dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre unique du titre II du livre VI.

« III. – L’Autorité met en place les procédures nécessaires au traitement des plaintes qui lui sont adressées lorsqu’une personne ayant reçu l’autorisation mentionnée au I ou à l’article L. 613-35 manque à ses obligations au titre des paragraphes 2 et 3 de l’article 59 du règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission européenne du 12 novembre 2010. »

## **Chapitre III : Dispositions finales**

### **Article 23**

La présente ordonnance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, à l’exception de ses articles 10, 11, 16 et 19 à 22, qui s’appliquent à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012.

### **Article 24**

Le Premier ministre, le ministre de l’économie et des finances et la ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l’application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.