



Bruxelles, le 6.11.2013
COM(2013) 769 final

2013/0377 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique
du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements
climatiques**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

L'amendement de Doha

Lors de la conférence de Doha sur le changement climatique, tenue en décembre 2012, les 192 parties au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après la «convention») ont adopté un amendement audit protocole¹. L'«amendement de Doha» instaure la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, qui a débuté le 1^{er} janvier 2013 et se terminera le 31 décembre 2020.

Dans le cadre de l'amendement de Doha, l'Union européenne, ses États membres et l'Islande s'engagent à limiter, sur la période 2013-2020, leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) annuelles moyennes à 80 % de leurs émissions pour l'année de référence (1990 dans la plupart des cas)². Cet engagement repose sur les objectifs de réduction des émissions fixés dans le paquet «Climat et énergie» adopté en 2009, qui comprend notamment le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE) et la décision relative à la répartition de l'effort³. Le calcul de l'engagement tient compte des différences de champ d'application qui existent entre la législation de l'Union européenne et la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto⁴. Cette approche est conforme aux conclusions du Conseil de mars 2012, dans lesquelles ce dernier indique que l'engagement commun de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande devrait être fondé sur le paquet «Climat et énergie», tout en précisant que les obligations de réduction des émissions des différents États membres pendant la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto «ne dépasseront pas les obligations qui leur incombent en vertu de la législation de l'UE». Cette même approche a été suivie dans le document présenté en avril 2012 par l'Union européenne et ses États membres en ce qui concerne leur engagement au titre de la deuxième période du protocole de Kyoto⁵.

Outre l'amendement de Doha, la conférence de Doha sur le changement climatique a également permis l'adoption d'un certain nombre de décisions relatives aux aspects techniques de la mise en œuvre des engagements substantiels en matière d'atténuation

¹ Décision 1/CMP.8, adoptée par la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

² Pour la première période d'engagement, les années de référence de l'Union étaient les suivantes: pour le CO₂, le CH₄ et le N₂O, tous les États membres ont utilisé 1990, sauf la Bulgarie (1988), la Hongrie (moyenne de la période 1985-1987), la Slovaquie (1986), la Pologne (1988) et la Roumanie (1989). En ce qui concerne les gaz fluorés, l'année de référence était 1995 pour tous les États membres, sauf l'Autriche, la France, l'Italie et la Slovaquie (1990) et la Roumanie (1989).

³ Législation adoptée le 23 avril 2009, en particulier la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil 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 et la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, JO L 140 du 5.6.2009.

⁴ Ces différences sont expliquées en détail dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Preparing the EU's Quantified Emission Limitation or Reduction Objective (QELRO) based on the EU Climate and Energy Package» (Préparer l'objectif chiffré de limitation ou de réduction des émissions de l'Union dans le cadre du paquet «Climat et énergie»), SWD(2012) 18 final du 13.2.2012.

⁵ Document du 19 avril 2012 présenté par le Danemark et la Commission européenne au nom de l'Union européenne et de ses États membres en vue de fournir des informations sur les objectifs quantifiés de limitation ou de réduction des émissions au cours de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto («Information on the quantified emission limitation or reduction objectives (QELROs) for the second commitment period under the Kyoto Protocol»), FCCC/KP/AWG/2012/MISC.1.

figurant dans l'amendement de Doha: ces décisions concernent notamment la comptabilisation et la gestion des unités de Kyoto dans le cadre de la transition entre la première et la deuxième période d'engagement et au cours de la deuxième période d'engagement (décisions 1/CMP.8 et 2/CMP.8)⁶. Un autre ensemble de décisions, venant compléter le dispositif de mise en œuvre, est en cours de préparation. L'Union européenne s'emploie actuellement à garantir l'adoption de ces décisions lors de la conférence de Varsovie sur le changement climatique prévue pour novembre 2013.

Exécution conjointe des engagements de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande

L'article 4 du protocole de Kyoto permet aux parties de remplir conjointement leurs engagements respectifs. L'Union européenne et ses États membres ont utilisé cette possibilité lorsqu'ils ont ratifié le protocole de Kyoto en 2002 et mis en œuvre sa première période d'engagement⁷. Lors des négociations concernant l'amendement de Doha, l'Union européenne et ses États membres ont clairement indiqué leur intention d'avoir recours à l'exécution conjointe également pour la deuxième période d'engagement, cette fois en association avec l'Islande.

Les parties ayant convenu de remplir conjointement leurs engagements sont chacune réputées avoir exécuté ces engagements si leur engagement commun est réalisé (compte tenu de leurs émissions agrégées de gaz à effet de serre sur la totalité de la période d'engagement). En cas de non-réalisation de l'engagement commun, chaque partie est en revanche tenue pour responsable de son niveau d'émission défini dans l'accord d'exécution conjointe. Le protocole de Kyoto impose donc aux parties à un accord d'exécution conjointe d'indiquer les niveaux respectifs d'émission attribués à chacune d'entre elles et de les notifier au moment du dépôt de leurs instruments d'acceptation.

Les termes de l'exécution conjointe de l'engagement pris par l'Union européenne, ses États membres et l'Islande figurent à l'annexe I de la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et à l'exécution conjointe des engagements qui en découlent⁸. Ces termes seront également inclus dans l'accord bilatéral avec l'Islande, pour lequel la Commission a proposé au Conseil une recommandation de mandat de négociation en juin 2013. Une fois approuvés, ces termes, y compris les niveaux d'émission respectifs, devront être notifiés à la CCNUCC, au moment où l'Union européenne, ses États membres et l'Islande déposeront conjointement leurs instruments d'acceptation de l'amendement de Doha.

Comptabilisation des émissions après 2012

La deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto maintiendra et, dans une certaine mesure, renforcera le système complet existant de comptabilisation des émissions afin d'assurer la transparence des résultats obtenus par les parties et le respect des obligations qui leur incombent. L'exigence relative au calcul, pour chaque partie ayant souscrit un engagement, d'une quantité attribuée est au cœur de ce système. Cette quantité attribuée représente le nombre de tonnes que chaque partie est autorisée à émettre pendant la période d'engagement, en équivalent dioxyde de carbone (teqCO₂). Elle est délivrée sous la forme d'unités de quantité attribuée (UQA) dans le registre national de chaque partie. En vertu de

⁶ Note de bas de page 1 plus haut.

⁷ Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JO L 130 du 15.5.2002, p. 1.

⁸ COM(2013) 768 final.

l'accord d'exécution conjointe figurant à l'annexe II de la proposition de décision du Conseil, il incombe donc à l'Union européenne, à ses États membres et à l'Islande de délivrer dans leur registre national des UQA représentant leur quantité attribuée respective.

En outre, les registres nationaux seront utilisés pour consigner et comptabiliser les transactions d'unités effectuées au titre des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. Les unités en question ne sont pas uniquement des UQA: elles comprennent également les réductions d'émissions certifiées (REC) dans le cadre des projets relevant du mécanisme de développement propre, les unités de réduction des émissions (URE) liées aux projets de mise en œuvre conjointe, ainsi que les unités d'absorption (UAB) pour l'absorption par les puits. Les transactions portant sur ces unités seront soumises à des exigences internationales telles que les critères d'admissibilité à la participation aux mécanismes de flexibilité et ceux applicables à la réserve pour la période d'engagement (RPE). Ces exigences constituent des garde-fous empêchant une partie de survendre des unités dans les cas où de telles transactions ne seraient pas justifiées par des réductions réelles des émissions de cette partie. De plus, la conférence de Doha sur le changement climatique a adopté des règles relatives à la transition entre la première et la deuxième période d'engagement, en particulier en ce qui concerne le report des UQA excédentaires de la première période d'engagement.

Bien que les règles de Kyoto récemment adoptées n'aient pas, en principe, d'incidences sur le fonctionnement du SEQE de l'UE ou du système instauré par la décision relative à la répartition de l'effort, il importe de clarifier le lien entre le système de comptabilisation du protocole de Kyoto et les règles de comptabilisation prévues par la législation de l'Union. De même, il est nécessaire de mettre en adéquation l'application des règles de Kyoto avec l'application des règles prévues par la législation de l'Union. En outre, la mise en œuvre de l'accord d'exécution conjointe exigera la définition de règles techniques supplémentaires.

Base juridique de la mise en œuvre technique dans l'Union européenne

Pendant la première période d'engagement du protocole de Kyoto (2008-2012), les exigences convenues au niveau international ont été mises en œuvre dans le cadre de la décision relative au mécanisme de surveillance⁹ et des règlements sur les registres applicables pour la deuxième phase du SEQE de l'UE (2008-2012)¹⁰. Parmi ces exigences figuraient la comptabilisation des émissions et des unités, l'exécution conjointe de l'UE, la gestion des unités requise en ce qui concerne les engagements au titre du protocole de Kyoto et l'interaction avec les processus de gestion des unités dans le cadre du SEQE de l'UE. Les règlements sur les registres comportaient des règles de comptabilisation et de gestion des unités aux fins de la mise en œuvre du SEQE de l'UE et de la première période d'engagement du protocole de Kyoto. Le règlement sur les registres actuellement en vigueur¹¹ ne contient que des dispositions concernant la gestion des unités liées à la mise en œuvre et à la

⁹ Décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto (JO L 49 du 19.2.2004, p. 1).

¹⁰ Règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 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, JO L 386 du 29.12.2004, p. 1, et 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, JO L 270 du 14.10.2010, p. 1.

¹¹ Règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission du 2 mai 2013 établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission, JO L 122 du 3.5.2013, p. 1.

réalisation de la troisième phase du SEQE de l'UE et de la décision relative à la répartition de l'effort. Il ne couvre pas les exigences de comptabilisation en vue de la mise en œuvre technique du protocole après 2012.

La mise en œuvre du protocole de Kyoto après 2012 exige que soit établi un ensemble de règles de mise en œuvre technique pour l'Union européenne, ses États membres et l'Islande. Le récent règlement sur le mécanisme de surveillance¹² ne contient pas la base juridique qui permettrait à la Commission de le faire pour les registres nationaux des États membres. Il est donc nécessaire que la modification du règlement sur le mécanisme de surveillance fournisse la base juridique requise.

2. MISE EN ŒUVRE TECHNIQUE DU PROTOCOLE DE KYOTO APRES 2012

Afin d'assurer la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto dans l'Union européenne après 2012, de permettre la bonne réalisation de l'exécution conjointe des engagements de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande et de garantir une mise en adéquation avec le fonctionnement du SEQE de l'UE et de la décision relative à la répartition de l'effort, il est nécessaire d'établir des règles de mise en œuvre technique dans l'Union européenne. Il convient que ces règles portent sur un certain nombre d'éléments, en particulier:

- les processus de gestion d'unités tels que les transactions portant sur les unités de Kyoto (délivrance, transfert, acquisition, annulation, retrait, report, remplacement ou modification de la date d'expiration) effectuées dans les registres nationaux de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande ou entre ces registres;
- les processus de comptabilisation liés à la transition entre la première et la deuxième période d'engagement, dont le report des UQA, REC et URE excédentaires de la première période d'engagement sur la deuxième;
- l'établissement et la gestion d'une réserve d'unités excédentaires de la période précédente (RUEPP) et d'une réserve pour la période d'engagement (RPE) pour chaque membre de l'accord d'exécution conjointe;
- le prélèvement d'une «taxe» sur les fonds provenant de la délivrance d'URE et du premier transfert international d'UQA lors la deuxième période d'engagement.

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fournit la base nécessaire à la mise en œuvre de ces aspects techniques dans l'Union européenne au moyen de l'adoption d'actes juridiques.

Processus de gestion d'unités

Les actes délégués prévus dans la proposition sont nécessaires pour garantir que toutes les transactions portant sur des unités de Kyoto effectuées dans les registres nationaux de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande soient compatibles avec l'exécution conjointe des engagements de ces derniers. Les transactions comprennent la délivrance, le transfert, l'acquisition, l'annulation, le report, le remplacement, la modification de la date d'expiration et le retrait. Il est également nécessaire de garantir la mise en œuvre effective des processus de gestion d'unités établis aux fins de la comptabilisation des émissions et des unités dans le cadre du SEQE de l'UE et de la décision relative à la répartition de l'effort.

¹² Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE, JO L 165 du 18.6.2013, p. 13.

L'accord d'exécution conjointe de la deuxième période d'engagement nécessitera que soient précisées plus avant les règles de mise en œuvre de Kyoto dans l'Union européenne.

En outre, tant le SEQE de l'UE que la décision relative à la répartition de l'effort permettent une utilisation limitée des unités de Kyoto en vue du respect des obligations instituées par la législation de l'Union. Il est essentiel que la mise en œuvre technique des règles de Kyoto dans l'Union européenne permette toute la flexibilité prévue dans la législation de l'Union, de sorte que ces unités puissent être utilisées par les exploitants conformément aux dispositions du SEQE de l'UE, d'une part, et par les États membres eu égard à leurs obligations en vertu de la décision relative à la répartition de l'effort, d'autre part. Il est également essentiel que la mise en œuvre technique garantisse de solides pratiques de comptabilisation permettant la mise en adéquation des règles de mise en œuvre de Kyoto avec le SEQE de l'UE et la décision relative à la répartition de l'effort. Il s'agit en particulier de veiller à ce qu'une unité de Kyoto soit délivrée ou retirée pour chaque unité de l'UE correspondante créée ou utilisée à des fins de conformité.

En outre, les actes délégués prévus dans la proposition doivent définir un régime efficace de retrait d'unités après 2012: la réalisation de l'engagement commun dépend du retrait d'unités par l'Union européenne, chaque État membre et l'Islande, en fonction de leurs niveaux d'émission respectifs. Un processus cohérent de retrait d'unités par l'Union, les États membres et l'Islande et la détermination précise des unités à retirer par chaque partie permettront de garantir que la conformité au regard de la législation de l'Union aille de pair avec le respect des engagements au titre du protocole de Kyoto, et inversement. En outre, un processus de ce type est nécessaire pour préserver l'intégrité du dispositif de comptabilisation dans le cadre du SEQE de l'UE. Il évitera également, pour autant que les exploitants relevant du SEQE respectent les obligations prévues par ce dernier, que d'autres unités de Kyoto doivent être acquises pour couvrir les émissions correspondantes aux fins du respect des exigences de comptabilisation de Kyoto pendant la deuxième période d'engagement. À cette fin, les actes délégués prévus dans la proposition permettront de faire en sorte que les émissions couvertes par le SEQE entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2020 correspondent au retrait ultérieur d'unités valables pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. Pour l'essentiel, ils garantiront qu'une unité de Kyoto valable pour la deuxième période d'engagement soit retirée pour chaque unité restituée dans le cadre du SEQE au titre des émissions provenant des sources énumérées à l'annexe A du protocole de Kyoto. De même, en vertu de ces actes délégués, des unités de Kyoto valables pour la deuxième période d'engagement devront être retirées en compensation des émissions et absorptions des États membres et de l'Islande dans les secteurs non couverts par le SEQE, dans la mesure où les gaz, sources et puits concernés sont couverts par le protocole.

Processus de comptabilisation liés à la transition entre la première et la deuxième période d'engagement

La décision 13/CMP.1, qui contient les principales règles de comptabilisation du protocole de Kyoto¹³, énonce les dispositions en vertu desquelles les parties pourront reporter des URE, des REC et des UQA sur la période d'engagement suivante, une fois l'évaluation de conformité menée à bien pour toutes les parties. En application de cette décision, il est possible de reporter des URE et des REC dans la limite de 2,5 % de la quantité attribuée d'une partie. Les unités d'absorption (UAB), les REC temporaires (RECT), les REC durables (RECD) et les URE résultant de la conversion d'UAB ne peuvent faire l'objet d'un report. La décision 1/CMP.8 confirme l'application de ces règles après 2012 et ajoute l'obligation selon

¹³ Décision 13/CMP.1 relative aux modalités de comptabilisation des quantités attribuées à arrêter en application du paragraphe 4 de l'article 7 du Protocole de Kyoto, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2.

laquelle les UQA reportées doivent être transférées dans la réserve d'unités excédentaires de la période précédente (RUEPP) de la partie en question.

La limite en pourcentage relative au report de REC et d'URE est appliquée suivant la quantité attribuée, et les REC et URE valables pour la première période d'engagement qui sont utilisées aux fins de la mise en conformité pendant la troisième phase du SEQE de l'UE (2013-2020) sont détenues dans le registre de l'Union. Pour ces raisons, il sera essentiel que la limite concernant l'Union européenne et ses États membres soit appliquée de façon à permettre le report de ces unités en vue d'un retrait ultérieur. En outre, dans le cadre du SEQE, des comptes doivent être ouverts et tenus non seulement par les parties, mais aussi par les entités privées. Dans la mesure où les avoirs de ces comptes comprennent des REC et des URE, il sera important d'instaurer des règles cohérentes qui permettent une mise en œuvre optimale des dispositions en matière de report. Les UQA représentant des quotas ayant fait l'objet d'un report en avant entre la deuxième et la troisième phase du SEQE de l'UE sont également détenues dans le registre de l'Union. Les actes délégués devront donc également établir des règles régissant l'application des dispositions en matière de report des UQA pour garantir une mise en adéquation de l'application du système de comptabilisation de Kyoto avec celle du SEQE de l'UE et de la décision relative à la répartition de l'effort.

Établissement et gestion d'une réserve pour la période d'engagement (RPE) et d'une réserve d'unités excédentaires de la période précédente (RUEPP) pour chaque membre de l'accord d'exécution conjointe

Les actes délégués prévus dans la proposition devront également préciser le fonctionnement de la réserve pour la période d'engagement (RPE) dans les registres nationaux de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande. L'obligation internationale d'établir et de gérer une RPE relève de la responsabilité qui incombe à chaque partie de gérer et de comptabiliser sa quantité attribuée. Conformément aux décisions internationales, la RPE est égale soit à 90 % de la quantité attribuée initiale d'une partie soit à 100 % de l'octuple du dernier inventaire examiné, la valeur la plus faible étant retenue. La RPE s'applique individuellement à chaque membre de l'accord d'exécution conjointe. Étant donné que la quantité attribuée des États membres et de l'Islande ne couvre que les secteurs ne relevant pas du SEQE et que la quantité attribuée de l'Union couvre les secteurs relevant du SEQE, les actes délégués prévus dans la proposition doivent établir une approche cohérente aux fins du calcul précis des réserves pour la période d'engagement respectives de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande, ainsi qu'aux fins de la transparence des rapports concernant ces réserves.

La décision 1/CMP.8 fait obligation à chaque partie d'établir un compte de réserve d'unités excédentaires de la période précédente (RUEPP) dans son registre national et prévoit les règles associées suivantes en ce qui concerne ces comptes: les unités peuvent être transférées d'un compte RUEPP à l'autre; chaque partie peut retirer des unités de son propre compte RUEPP jusqu'à concurrence du niveau selon lequel les émissions de la deuxième période d'engagement dépassent la quantité attribuée; enfin, une partie peut acquérir des unités provenant du compte RUEPP d'une autre partie à concurrence de 2 % de sa quantité attribuée lors de la période d'engagement précédente. Il incombe individuellement à l'Union européenne, à ses États membres et à l'Islande d'établir et de gérer un compte RUEPP conformément aux règles convenues au niveau international et aux termes de l'accord d'exécution conjointe. Il est nécessaire de définir le champ d'application de chaque RUEPP conformément à la définition des niveaux d'émission figurant à l'annexe I de la proposition de décision du Conseil. Il est également nécessaire de fixer des règles communes en ce qui

concerne le bilan d'ouverture¹⁴ ainsi que l'utilisation et l'acquisition d'unités dans les RUEPP de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande.

Prélèvement appliqué aux UQA et aux URE

En vertu de la décision 1/CMP.8, les fonds provenant du premier transfert international d'UQA et de la délivrance d'URE font l'objet d'un prélèvement de 2 %. Étant donné que ce prélèvement s'applique à la délivrance d'URE, il relèvera de la responsabilité de chaque État membre et de l'Islande. Néanmoins, dans la mesure où les bilans d'UQA doivent rester équilibrés de sorte qu'une unité de Kyoto valable puisse être retirée pour chaque unité utilisée aux fins de la mise en conformité avec la décision relative à la répartition de l'effort, les actes délégués prévus dans la proposition doivent garantir la mise en adéquation de la comptabilisation effectuée en vue de l'application du prélèvement avec les exigences de la législation de l'Union européenne.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La proposition modifie la base juridique, contenue dans le règlement sur le mécanisme de surveillance, permettant à la Commission d'adopter des actes non législatifs incorporant dans le droit de l'Union des règles sur des éléments non essentiels pour la comptabilisation des unités de Kyoto après 2012. Les éléments essentiels en ce qui concerne les engagements de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande, leur mise en œuvre et leur exécution conjointe sont établis dans un certain nombre d'instruments juridiques, dont la proposition distincte de décision du Conseil. Ils seront également traités dans l'accord bilatéral avec l'Islande et figurent dans l'amendement de Doha et les décisions connexes de la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto, ainsi que dans le règlement sur le mécanisme de surveillance et les actes délégués et actes d'exécution adoptés en vertu de celui-ci.

Précédemment, dans le cadre des anciens règlements sur les registres, ces règles étaient adoptées au moyen de la procédure de comité de réglementation avec contrôle. Elles avaient pour base juridique celle figurant dans la décision relative au mécanisme de surveillance. La base juridique qui a permis la mise en œuvre des aspects techniques liés à la gestion des unités pendant la première période d'engagement du protocole de Kyoto par l'adoption des règlements sur les registres figurait à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 6, paragraphe 1, de la décision relative au mécanisme de surveillance. Elle mentionnait notamment la nécessité d'adopter des dispositions d'exécution selon la procédure de comité en ce qui concerne la communication des informations provenant du registre national relatives à la délivrance, à l'acquisition, à la détention, au transfert par cession, à l'annulation, au retrait et au report des unités de quantité attribuée, des unités de réduction des émissions et des réductions certifiées des émissions au cours de l'année précédente. Elle prévoyait également l'adoption de mesures de comitologie en ce qui concerne l'obligation selon laquelle la Communauté et ses États membres «établissent et gèrent des registres afin de comptabiliser avec précision les opérations de délivrance, détention, cession par transfert, acquisition, annulation et retrait des unités de quantité attribuée, des unités d'absorption, des unités de réduction des émissions et des réductions certifiées des émissions et report des unités de quantité attribuée, des unités de réduction des émissions et des réductions certifiées des émissions.»

¹⁴ Le bilan initial du compte RUEPP de l'Union européenne, qui doit être établi dans le registre de l'Union, consistera essentiellement en UQA détenues dans le registre de l'Union conformément à l'article 56 du règlement (UE) n° 920/2010, qui représentent les quotas du SEQE reportés conformément à l'article 57 dudit règlement. Le bilan initial du compte RUEPP de chaque État membre et de l'Islande se composera quant à lui des UQA reportées dans chaque registre national.

La décision relative au mécanisme de surveillance a été abrogée et remplacée par le règlement sur le mécanisme de surveillance, qui est entré en vigueur le 8 juillet 2013. Ce dernier mentionne en son article 10 («Établissement et gestion des registres») le système de registres permettant la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto eu égard à la gestion des unités dans les registres nationaux. Il contient l'élément essentiel de l'obligation internationale selon laquelle l'Union et ses États membres «établissent et gèrent des registres afin de tenir une comptabilité précise des UQA, des UAB, des URE, des REC, des RECT et des RECD délivrées, détenues, transférées, acquises, annulées, retirées, reportées, remplacées ou dont la date d'expiration a été modifiée, selon le cas». L'article 10, paragraphe 4, contient également une base juridique pour l'adoption d'actes délégués mettant en œuvre les éléments non essentiels de la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto en ce qui concerne la gestion des unités dans les registres nationaux, qui a remplacé l'article 6, paragraphe 1, de la décision relative au mécanisme de surveillance. Toutefois, alors que l'article 6, paragraphe 1, de la décision relative au mécanisme de surveillance s'appliquait à tous les aspects de la gestion des unités dans «les registres de la Communauté et de ses États membres», le champ d'application de cette disposition a été réduit dans le règlement sur le mécanisme de surveillance. La base juridique concernant l'adoption d'actes délégués ne s'applique désormais qu'à l'établissement (et non plus à l'établissement *et à la gestion*) du registre de l'Union (et non plus des registres de l'Union *et des États membres*).

Pour garantir la mise en place d'un système de registres efficace qui permette la mise en œuvre des nouvelles exigences en matière de gestion des unités pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, il est donc nécessaire de modifier l'article 10 du règlement sur le mécanisme de surveillance. Son champ d'application doit être étendu pour couvrir tous les aspects de la mise en œuvre technique concernant la gestion des unités dans les registres nationaux conformément aux dispositions du protocole de Kyoto, de l'amendement de Doha et des décisions adoptées à ce titre aux fins de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto.

Compte tenu de la teneur des règles qui doivent être adoptées dans les actes juridiques prévus par la proposition conformément à ce qui précède, ces actes juridiques doivent également être adoptés en tant qu'actes délégués en vertu de l'article 290 du TFUE, comme le prévoit déjà l'article 10, paragraphe 4, du règlement sur le mécanisme de surveillance.

L'acte délégué complète les règles essentielles en en précisant la substance et en en fixant les modalités détaillées. Il diffère de l'acte d'exécution, prévu à l'article 291 du TFUE, qui fixe des conditions uniformes de mise en œuvre de la législation de l'Union par les États membres. Comme indiqué ci-dessus, les exigences de comptabilisation qui s'appliquent après 2012 ne découlent pas uniquement de la législation de l'Union, mais sont fondées dans une large mesure sur les règles convenues au niveau international. Qui plus est, elles ne sont pas mises en œuvre simplement par les États membres, mais elles s'appliquent également à l'Union européenne, ce qui lie également les institutions de l'Union. Conformément à l'article 290 du TFUE, les actes délégués prévus dans la proposition ne sont pas destinés à harmoniser la mise en œuvre des règles essentielles existantes, mais plutôt à préciser les modalités techniques nécessaires à la mise en œuvre du protocole de Kyoto après 2012.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

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

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

vu la proposition de la Commission européenne,

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

vu l'avis du Comité économique et social européen¹⁵,

vu l'avis du Comité des régions¹⁶,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Conseil a adopté la décision [...] relative à la conclusion de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et à l'exécution conjointe des engagements qui en découlent¹⁷. La décision porte conclusion de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques («CCNUCC»), qui instaure une deuxième période d'engagement, au nom de l'Union, et énonce les termes de l'exécution conjointe des engagements de l'Union, de ses États membres et de l'Islande, conformément à l'article 4 du protocole de Kyoto.
- (2) La conclusion de l'amendement de Doha, la mise en œuvre des décisions connexes de la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto et les termes de l'exécution conjointe dans l'Union, ses États membres et l'Islande nécessiteront l'établissement de règles garantissant la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto dans l'Union après 2012, la bonne réalisation de l'exécution conjointe des engagements de l'Union, de ses États membres et de l'Islande, ainsi qu'une mise en adéquation avec le fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission de l'Union («SEQUE de l'UE») institué par la directive 2003/87/CE du

¹⁵ JO C du , p. .

¹⁶ JO C du , p. .

¹⁷ JO L du , p. .

Parlement européen et du Conseil¹⁸ et avec la décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil¹⁹.

- (3) Au cours de la première période d'engagement du protocole de Kyoto, les exigences convenues au niveau international en matière de comptabilisation et de gestion des émissions et des unités ainsi que l'accord d'exécution conjointe par l'Union et ses États membres ont été mis en œuvre en vertu de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil²⁰ et des règlements sur les registres²¹. Les anciens règlements sur les registres ont été remplacés par le règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission²², qui contient désormais des dispositions relatives à la gestion des unités en liaison avec la mise en œuvre et le fonctionnement du SEQUE de l'UE et de la décision 406/2009/CE²³. Le nouveau règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil²⁴ ne contient plus la base juridique nécessaire à l'adoption d'actes délégués en vue de la mise en œuvre des règles concernant la deuxième période d'engagement.
- (4) Pour la deuxième période d'engagement, la quantité attribuée de l'Union porte sur les émissions de gaz à effet de serre provenant des sources couvertes par le SEQUE de l'UE, dans la mesure où celles-ci relèvent du protocole de Kyoto, tandis que les quantités attribuées respectives des États membres et de l'Islande concernent toutes les autres émissions de gaz à effet de serre par les sources et l'absorption par les puits couvertes par le protocole de Kyoto.
- (5) La décision 1/CMP.8²⁵ modifie les règles relatives à l'établissement de l'admissibilité à la participation aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. Elle définit

¹⁸ 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 (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

¹⁹ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 (JO L 140 du 5.6.2009, p. 136).

²⁰ Décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto (JO L 49 du 19.2.2004, p. 1).

²¹ Règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 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 (JO L 386 du 29.12.2004, p. 1) et 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 (JO L 270 du 14.10.2010, p. 1).

²² Règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission du 2 mai 2013 établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission, JO L 122 du 3.5.2013, p. 1.

²³ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 (JO L 140 du 5.6.2009, p. 136).

²⁴ Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE, JO L 165 du 18.6.2013, p. 13.

²⁵ Décision 1/CMP.8, adoptée par la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

également des limites relatives aux unités reportées de la première sur la deuxième période d'engagement, et notamment l'obligation pour chaque partie d'établir une réserve d'unités excédentaires de la période précédente (RUEPP). Cette décision prévoit en outre le prélèvement d'une part, égale à 2 %, des fonds provenant des premiers transferts internationaux d'unités de quantité attribuée (UQA) et de la délivrance d'unités de réduction des émissions (URE) pour des projets de mise en œuvre conjointe immédiatement après la conversion en URE des UQA ou des unités d'absorption (UAB) précédemment détenues par les parties. D'autres règles de mise en œuvre de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto sont actuellement en cours de négociation.

- (6) Afin d'établir des règles cohérentes pour assurer la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto dans l'Union européenne après 2012, permettre la bonne réalisation de l'exécution conjointe des engagements de l'Union, de ses États membres et de l'Islande et garantir une mise en adéquation avec le fonctionnement du SEQE de l'UE et de la décision relative à la répartition de l'effort, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du TFUE. Il importe que la Commission, lorsqu'elle prépare et élabore des actes délégués, veille à la cohérence de ces derniers avec les exigences adoptées au niveau international en matière de comptabilité, les termes de l'exécution conjointe établis dans la décision [...] et la législation applicable de l'Union,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE) n° 525/2013 est modifié comme suit:

1. À l'article 3, les points 13 *bis*) et 13 *ter*) suivants sont ajoutés:

13 *bis*) «réserve pour la période d'engagement» ou «RPE», la réserve établie en vertu de l'annexe de la décision 11/CMP.1 ou d'autres décisions applicables adoptées par les organes de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;

13 *ter*) «réserve d'unités excédentaires de la période précédente» ou «RUEPP», la réserve établie en vertu de la décision 1/CMP.8 ou d'autres décisions applicables adoptées par les organes de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto;»
2. L'article 10 est modifié comme suit:
 - a) À l'article 10, paragraphe 1, l'alinéa suivant est ajouté:

«L'Union et les États membres tiennent compte, dans leurs registres, du transfert d'unités requis par le protocole de Kyoto, la décision 1/CMP.8 ou d'autres décisions applicables adoptées par les organes de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto au titre du prélèvement à effectuer sur les fonds provenant de la délivrance d'URE et du premier transfert international d'UQA.»
 - b) À l'article 10, le paragraphe 5 suivant est ajouté:

«5. La Commission est également habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 25 afin d'assurer, au moyen des registres de l'Union et des États membres, la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto, de permettre la bonne réalisation de l'exécution conjointe des engagements de l'Union, des États membres et de l'Islande et de garantir une mise en

adéquation avec le fonctionnement de la directive 2003/87/CE et de la décision 406/2009/CE, y compris:

- a) les processus de gestion d'unités tels que les transactions portant sur les UQA, les REC, dont les RECT et les RECD, les URE et les UAB (délivrance, transfert, acquisition, annulation, retrait, report, remplacement ou modification de la date d'expiration) effectuées dans les registres nationaux de l'Union, de ses États membres et de l'Islande ou entre ces registres;
- b) les processus de comptabilisation liés à la transition entre la première et la deuxième période d'engagement, y compris le report des UQA, REC et URE excédentaires de la première période d'engagement sur la deuxième;
- c) l'établissement et la gestion d'une réserve d'unités excédentaires de la période précédente et d'une réserve pour la période d'engagement pour l'Union et les États membres;
- d) la comptabilisation du prélèvement prévu au paragraphe 1 du présent article.

Lorsqu'elle adopte les actes délégués visés au premier alinéa, la Commission veille à la mise en œuvre cohérente des exigences convenues au niveau international en matière de comptabilisation, assure une transparence optimale et garantit l'exactitude de la comptabilisation des unités de Kyoto par l'Union et les États membres, tout en minimisant la charge administrative et les coûts.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président