Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée,
portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière
d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en
matière agricole (n° 2041)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Damien Adam, rapporteur pour avis

lundi 4 mars 2024

SOMMAIRE

	Pages
COMMENTAIRE DES ARTICLES	3
TITRE II – DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	3
Chapitre 1 ^{er} – Dispositions relatives aux batteries, à la collecte et à la valorisation des déchets	3
<i>Article 10</i> : Devoir de diligence pour les opérateurs économiques mettant en service des batteries et les opérateurs économiques sur le marché des batteries.....	3
<i>Article 11</i> : Dispositions en matière de conception des batteries, ainsi que de prévention et de gestion des déchets associés	7
<i>Article 12</i> : Suppression de l'interdiction d'importation des boues d'épuration	12
Chapitre II – Dispositions relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.....	14
<i>Article 13</i> : Création d'un régime de sanctions applicable aux importateurs en cas de non- respect des obligations de déclaration relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pendant la période transitoire.....	14

Chapitre III – Dispositions relatives au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.....	20
<i>Article 14</i> : Transposition des dispositions communes et particulières applicables aux installations suite à la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission.....	20
<i>Article 15</i> : Transposition des dispositions particulières applicables au secteur aérien suite à la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission.....	33
<i>Article 16</i> : Extension du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre au secteur du transport maritime	38
<i>Article 17</i> : Obligations applicables au titre du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (Corsia)	46
Chapitre V – Dispositions relatives aux contrats de concessions aéroportuaires	52
<i>Article 20</i> : Suppression du principe de modération tarifaire pour les premiers tarifs de redevance aéroportuaire d'un nouveau contrat de concession.....	52
TITRE V – DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE SOCIALE ET DE DROIT DE LA SANTÉ	55
<i>Article 31</i> : Mise en conformité du code de l'environnement avec le règlement (UE) 2023/2055 en ce qui concerne les microplastiques	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	59

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE II DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

CHAPITRE I^{ER} Dispositions relatives aux batteries, à la collecte et à la valorisation des déchets

Article 10

Devoir de diligence pour les opérateurs économiques mettant en service des batteries et les opérateurs économiques sur le marché des batteries

L'article 10 définit le régime de contrôle et de sanction applicable au devoir de diligence pour les opérateurs économiques mettant en service des batteries et les opérateurs sur le marché des batteries.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

1. Le règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries vise à rendre plus transparentes les chaînes d'approvisionnement

L'impératif de transition énergétique devrait conduire à l'électrification croissante des voitures, camionnettes, autobus et camions dans les prochaines années. La demande de batteries devrait plus que décupler d'ici à 2030 ⁽¹⁾.

À ce titre, dans le cadre du Pacte vert, l'Union européenne a réformé le cadre applicable à l'ensemble des batteries. Le règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries remplace ainsi l'actuelle directive dite « batteries » de 2006 ⁽²⁾.

Alors que la directive de 2006 ne concernait que les « piles et accumulateurs », aujourd'hui considérés comme des batteries portables, le règlement (UE) 2023/1542 s'applique à l'ensemble des batteries : les batteries portables, les batteries de véhicules électriques, les batteries industrielles, les

(1) *Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, 15 novembre 2023.*

(2) *Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE.*

batteries *start, lighting, ignition* (SLI), principalement utilisées pour les véhicules et les machines, ainsi que les batteries destinées aux moyens de transport légers comme les vélos électriques, les cyclomoteurs électriques et les trottinettes électriques.

Dans la mesure où les pays de l'Union européenne sont dépendants des États tiers pour l'extraction des métaux utilisés dans la production des batteries, la transparence de la chaîne d'approvisionnement est un enjeu majeur de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Les mesures introduites par le règlement visent à limiter les risques environnementaux et sociaux générés par la production de certaines matières premières contenues dans les batteries, comme le cobalt (importé à 86 %), le graphite naturel (importé à 98 %), le lithium (importé à 100 %), le nickel ainsi que des composés chimiques nécessaires à la fabrication des matières actives de batteries.

2. L'extension du principe de devoir de diligence aux batteries

Le règlement introduit des obligations en matière de devoir de diligence pour les opérateurs économiques qui mettent des batteries sur le marché ou qui mettent en service des batteries, dont le chiffre d'affaires net annuel excède 40 millions d'euros.

Le devoir de diligence, traduction du terme juridique américain de *due diligence*, repose sur un système de contrôle *a posteriori* du respect des obligations de transparence et d'information sur l'origine des matières premières utilisées par les entreprises. Concrètement, le devoir de diligence impose aux entreprises d'identifier et évaluer les éventuels impacts négatifs dans la chaîne d'approvisionnement pour mieux les prévenir et les atténuer à l'avenir.

Ce principe a été introduit en droit européen par le règlement (UE) 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, puis étendu aux importateurs de minerais (or, étain, tantale et tungstène) par le règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil pour limiter les risques de violation des droits humains, de financement de groupes armés, de corruption ou de blanchiment.

En étendant le devoir de diligence aux batteries, le règlement (UE) 2023/1542 contraint les opérateurs économiques concernés à prendre en compte les risques de l'importation pour l'environnement, le climat et la santé publique ainsi que pour les droits de l'homme, les droits des travailleurs et les relations sociales (sécurité et hygiène au travail, travail des enfants, travail forcé, discrimination et libertés syndicales).

Le règlement établit quatre grandes catégories d'obligations pour les importateurs concernés :

– mise en place d’un système de gestion au sein de l’entreprise : obligation de construire une politique d’entreprise relative à sa chaîne d’approvisionnement en matières premières, communiquée clairement au public et aux fournisseurs, obligation de charger un cadre supérieur de l’entreprise de la supervision du processus, obligation d’établir un mécanisme de traitement de plaintes ou de signalements, et obligation de disposer d’un système de traçabilité ou d’une chaîne de responsabilité permettant d’obtenir certaines informations d’origine, documents à l’appui ;

– gestion des risques : examen des informations fournies et évaluation des risques, adoption, le cas échéant, de mesures en conséquence, pouvant inclure la poursuite des échanges avec le fournisseur en exerçant une pression, suspension temporaire ou cessation de toutes relations ;

– audit réalisé par un tiers indépendant ;

– communication d’informations au public, notamment l’établissement et la diffusion sur internet d’un rapport annuel présentant les politiques et pratiques de l’entreprise en matière de devoir de diligence, les mesures prises pour se conformer à ses obligations ainsi que, le cas échéant, le résumé des audits réalisés.

Le règlement laisse la vérification du respect des obligations de devoir de diligence ainsi que le régime de sanction applicable, à la discrétion des États (article 93 du règlement). Il précise toutefois que la constatation de non-conformité doit conduire l’État à exiger de l’opérateur économique qu’il respecte ses obligations et, en cas de persistance de la non-conformité, à prendre les mesures « *appropriées pour restreindre ou interdire la mise à disposition des batteries sur le marché par l’opérateur économique* ».

B. LE DROIT NATIONAL

Il n’existe aujourd’hui aucune règle relative aux obligations de diligence en matière de batteries en droit national.

À noter que le devoir de diligence pour certains minerais résultant du règlement (UE) 2017/821 peine à s’appliquer faute d’un manque d’information. L’administration étudie depuis janvier 2023 l’opportunité de créer un service à compétence nationale relatif au commerce et à l’exploitation de certaines ressources naturelles, rattaché à la direction de l’eau et de la biodiversité, qui serait chargé spécifiquement du contrôle de la mise en œuvre du devoir de diligence dans sa globalité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Les dispositions du règlement (UE) 2023/1542 relatives au devoir de diligence sont d'application directe dans le droit national, à l'exception des mesures relatives au contrôle et aux sanctions.

Le I de l'article 10 du projet de loi rappelle le champ d'application du devoir de diligence prévu par le règlement (UE) 2023/1542. Il s'applique à tout opérateur économique dont le chiffre d'affaires net annuel dépasse 40 millions d'euros, ce qui inclut à la fois les importateurs et les fabricants de batteries, dont les futures *gigafactories* françaises ⁽¹⁾.

Le II permet aux agents chargés de contrôler le respect du devoir de diligence de prendre connaissance de tout document relatif aux obligations qui y sont attachées, sans que leur soit opposé le secret des affaires, et d'effectuer des contrôles sur place. Le II précise également que ces agents sont astreints au secret professionnel et renvoie à un décret le soin de déterminer les catégories d'agents compétents pour assurer ces contrôles.

Le III précise la procédure contradictoire prévue en cas de constat d'un manquement aux obligations résultant du devoir de diligence. Lorsqu'un agent chargé du contrôle constate un manquement, il doit adresser un rapport à l'autorité compétente, dont une copie est remise à l'opérateur économique. Ce dernier peut faire part de ses observations écrites et, sur sa demande, d'observations orales. Il peut également demander que lui soit communiqué tout document ayant contribué à la décision.

Le IV liste les sanctions possibles en cas de violation des obligations. L'autorité compétente peut :

- faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites, aux frais de l'opérateur économique n'ayant pas respecté ses obligations ;
- prononcer une astreinte administrative pouvant atteindre 1 500 euros par jour ;
- ordonner la restriction ou l'interdiction de la mise à disposition des batteries sur le marché par l'opérateur économique ;
- ordonner le retrait du marché ou le rappel des marchandises mises sur le marché en cas de manquements graves.

(1) *Quatre usines géantes de batteries pour véhicules électriques devraient être créées en France. La première a été inaugurée le 30 mai 2023 à Billy-Berclau-Douvain, dans le Pas-de-Calais.*

Le V introduit une condition d'application du IV spécifique pour Saint-Martin. Dans ce territoire, la possibilité pour le comptable d'engager la procédure de saisie administrative à tiers détenteur n'est pas possible.

Le VI introduit un nouvel article 59 *vicies* dans le code des douanes, facilitant la transmission d'informations entre les agents des douanes et les agents chargés des contrôles.

Enfin, le VII prévoit l'entrée en vigueur de l'article au 18 août 2025.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains). L'amendement COM-26 aligne le champ d'application de l'article 10 avec celui prévu à l'article 47 du règlement (UE) 2023/1542, en précisant que le chiffre d'affaires de l'opérateur économique pris en compte est celui de l'exercice précédant le dernier exercice financier. L'amendement COM-27 a remplacé le terme « metteur sur le marché », par celui d'« opérateur économique », utilisé dans le règlement 2023/1542.

Le Sénat a adopté l'article 10 ainsi modifié lors de son examen en séance publique.

*
* *

Article 11

Dispositions en matière de conception des batteries, ainsi que de prévention et de gestion des déchets associés

L'article 11 met en conformité le droit national avec les dispositions du règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries, en matière de conception des batteries et de prévention de gestion des déchets associés.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Le règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, qui remplace la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil, établit de nouvelles règles en matière de contenu des batteries ainsi que de prévention et de gestion des déchets.

1. Le contenu des batteries

En matière de conception des batteries, le règlement (UE) 2023/1542 introduit de nouvelles restrictions relatives aux substances contenues dans les batteries. Alors que la directive 2006/66/CE ne prévoyait de limitations qu'en matière de mercure et de cadmium, l'annexe I du règlement (UE) 2023/1542 prévoit qu'à compter du 18 août 2024, les batteries portables, incorporées ou non dans des appareils, ne contiennent pas plus de 0,01 % de plomb. Cette restriction ne s'appliquera pas aux piles bouton zinc-air portables avant le 18 août 2028.

Le règlement (UE) 2023/1542 prévoit un mécanisme, détaillé à ses articles 6, 86, 87 et 88, permettant l'adoption de nouvelles restrictions dans le futur, qui seront également susceptibles de faire l'objet d'inspections et de sanctions.

Son article 93 prévoit en outre que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations dudit règlement et veillent à ce que ce régime de sanctions soit mis en œuvre.

2. L'élargissement de la filière de responsabilité élargie du producteur

En application de la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, lesdits produits sont soumis depuis 2009 au principe de responsabilité élargie du producteur (REP). La REP transfère la responsabilité de la prévention et de la gestion des déchets aux producteurs, selon la logique du pollueur-payeur. Concrètement, la majorité des producteurs respectent cette obligation en mettant en place des éco-organismes dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière appelée éco-contribution. Les contributions versées aux éco-organismes sont modulées sous la forme de primes ou de pénalités, en fonction de critères de performance environnementale des produits.

L'article 56 du règlement (UE) 2023/1542 prévoit la mise en place d'une filière REP pour l'ensemble des batteries. La filière REP ne porte plus seulement sur les « piles et accumulateurs » (ou batteries portables) mais s'applique désormais aux batteries de véhicules électriques, aux batteries industrielles, aux batteries SLI et aux batteries pour les moyens de transport légers. Le périmètre actuel de la REP est donc étendu.

Le même article 56 précise que la notion de « producteur » comprend, dans le cadre de la REP, les opérateurs économiques mettant pour la première fois sur le marché des batteries issues de l'économie circulaire. Le règlement indique ainsi qu'« *un opérateur économique qui met à disposition sur le marché, pour la première fois sur le territoire d'un État membre, une batterie résultant d'une préparation en vue du réemploi, d'une préparation en vue d'une réaffectation, d'opérations de réaffectation ou de remanufacturation, est considéré comme étant le*

producteur de cette batterie aux fins du présent règlement et est soumis à la responsabilité élargie des producteurs ».

3. La possibilité de points de collecte uniquement dédiés aux déchets de batteries

Les articles 59 et 60 du règlement laissent aux États membres la possibilité d'adopter des mesures exigeant que les points de collecte ne puissent collecter les déchets de batteries que s'ils ont conclu un contrat avec les producteurs ou les éco-organismes agréés de cette filière.

Les entités concernées sont :

- les distributeurs des produits ;
- les autorités publiques compétentes en matière de gestion des déchets ;
- les installations de traitement de véhicules hors d'usage (VHU) et de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ;
- les opérateurs procédant au remanufacturage ou à la réaffectation de batteries ;
- les points de collecte volontaires.

4. Une obligation de reprise des déchets par les distributeurs

L'article 62 du règlement prévoit que *« les distributeurs reprennent à l'utilisateur final les déchets de batteries, quelle que soit leur composition chimique, leur marque ou leur origine, à titre gratuit et sans imposer à l'utilisateur final l'obligation d'acheter ou d'avoir acheté une nouvelle batterie ».*

B. LE DROIT NATIONAL

Le principe de la REP est inscrit en droit national aux articles L. 541-10 à L. 541-10-17 du code de l'environnement.

L'article L. 541-10 définit le principe et les modalités de la REP. Le dernier alinéa de son I, introduit par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « AGECE », précise que *« n'est pas considérée comme producteur la personne qui procède à titre professionnel à des opérations de préparation en vue du réemploi ou de la réutilisation de produits usagés, sous réserve que ces opérations ne modifient pas les caractéristiques essentielles du produit ou que la valeur des éléments utilisés pour ces opérations reste inférieure à celle du bien usagé augmentée du coût de l'opération ».* Cette disposition est désormais contraire à l'article 56 du règlement (UE) 2023/1542 qui considère les opérateurs économiques mettant pour la première fois sur le marché des batteries issues de l'économie circulaire comme des producteurs.

Les règles relatives à la responsabilité élargie du producteur pour les « piles et accumulateurs » prévues par la directive 2006/66/CE avaient été transposées en droit national au 6° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, qui liste les produits relevant du principe de REP. L'élargissement du champ de la REP par le règlement (UE) 2023/1542 invite à modifier cette disposition pour le remplacer par la terminologie « les batteries ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 11 du projet de loi comprend des modifications concernant, d'une part, la conception des batteries et, d'autre part, la prévention et la gestion des déchets des batteries.

1. Sur la conception des batteries

L'article 11 intègre des références au règlement (UE) 2023/1542 dans le chapitre I^{er} du titre II du livre V du code de l'environnement dédié aux « contrôles des produits chimiques », à savoir :

- l'article L. 521-1, qui définit le champ d'application du chapitre ;
- l'article L. 521-6, relatif aux compétences des ministres chargés de l'environnement, de la santé et du travail pour encadrer les substances, produits ou équipements présentant des dangers graves ou des risques non valablement maîtrisés pour les travailleurs ;
- l'article L. 521-12, qui définit les personnes habilitées à rechercher et constater les infractions prévues au chapitre I^{er} ;
- les articles L. 521-17 et L. 521-18, relatifs aux sanctions administratives, ainsi que les articles L. 521-21 et L. 521-24, relatifs aux sanctions pénales.

Une référence au règlement (UE) 2023/1542 est également introduite à l'article L. 541-46, afin que des contrôles puissent être menés sur des produits en fin de vie.

2. Sur la prévention et la gestion des déchets

L'article 11 modifie le 6° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement pour faire évoluer l'intitulé de la filière REP de « piles et accumulateurs » à « batteries », conformément à l'élargissement du champ de la filière à l'ensemble des batteries prévu par le règlement (UE) 2023/1542.

L'article 11 prévoit ensuite une modification du dernier alinéa de l'article L. 541-10 du même code, afin d'établir une nouvelle définition du

producteur au titre de la REP, compatible avec le droit européen : *« peut être considéré comme producteur, toute personne qui, à titre professionnel, met à disposition sur le marché pour la première fois sur le territoire national un produit relevant du principe de responsabilité élargie du producteur et résultant d'une opération de réemploi, de préparation en vue de la réutilisation ou de réutilisation. Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de cette disposition, notamment les filières de responsabilité élargie du producteur concernées ».*

Enfin, conformément aux articles 59 et 60 du règlement (UE) 2023/1542 qui prévoient la possibilité d'obliger les points de collecte des déchets de conclure un contrat avec les producteurs ou les éco-organismes agréés de la filière REP, l'article 11 du projet de loi inscrit cette obligation à un nouvel article L. 541-10-19 du code de l'environnement. Cette obligation, établie au sein de la sous-section 3 de la section 2 du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement, consacrée aux dispositions propres à certaines filières soumises à la responsabilité élargie du producteur (articles L. 541-10-18 à L. 541-10-28), doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Cette disposition devrait assurer une meilleure traçabilité des déchets et faciliter la lutte contre le trafic illégal, dans la mesure où les producteurs et les éco-organismes agréés pourront fournir aux inspecteurs de l'environnement la liste des opérateurs sous contrat, et ainsi leur permettre de cibler leurs contrôles d'identification de sites illégaux sur ceux n'en bénéficiant pas. L'étude d'impact du projet de loi rappelle que la collecte des batteries de véhicules électriques et automobiles constitue un enjeu clé, dans la mesure où près de 500 000 véhicules européens hors d'usage finissent chaque année dans une filière de traitement illégale. La nouvelle disposition devrait limiter les fuites de batteries, préjudiciables à l'économie et à l'environnement.

3. Sur l'obligation de transposition de l'obligation de reprise des déchets par les distributeurs

L'article 11 transpose enfin l'obligation de reprise des déchets par les distributeurs, inscrite à l'article 62 du règlement (UE) 2023/1542, en modifiant le V de l'article L. 541-10-8 du code de l'environnement.

L'obligation de reprise des déchets par les distributeurs s'applique désormais à partir du 18 août 2025, aux produits mentionnés aux 5°, 6°, 7°, 10°, 12°, 13° et 14° de l'article L. 541-10-1, c'est-à-dire :

- les équipements électriques et électroniques (5°) ;
- les batteries (6°) ;
- les contenus et contenants de produits chimiques, pour lesquels la REP s'appliquait initialement à partir du 1^{er} janvier 2021 (7°) ;

– les éléments d’ameublement et de décoration textile, la REP devant initialement s’appliquer à ces derniers à compter du 1^{er} janvier 2022 (10°) ;

– les jouets, pour lesquels la REP s’appliquait initialement à partir du 1^{er} janvier 2022 (12°) ;

– les articles de sport et loisirs, pour lesquels la REP s’appliquait initialement à partir du 1^{er} janvier 2022 (13°) ;

– les articles de bricolage et de jardin, pour lesquels la REP s’appliquait initialement à partir du 1^{er} janvier 2022 (14°).

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en séance publique l’amendement 31 du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains) qui étend l’obligation de contractualisation avec les éco-organismes ou les systèmes individuels, à l’ensemble de la chaîne de gestion des déchets de batteries et non plus aux seuls « opérateurs de gestion de déchets », en cohérence avec le dispositif déjà existant dans la filière des déchets d’équipements électriques ou électroniques inscrit à l’article L. 541-10-20 du code de l’environnement.

*
* *

Article 12

Suppression de l’interdiction d’importation des boues d’épuration

L’article 12 supprime l’interdiction systématique d’importation des boues d’épuration, contraire au droit de l’Union européenne.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Les transferts frontaliers de déchets sont encadrés, au niveau international, par la convention de Bâle, adoptée le 22 mars 1989. Ce traité international, entré en vigueur en 1992, doit permettre de réduire la circulation des déchets dangereux entre les pays et en particulier d’éviter le transfert de déchets dangereux des pays développés vers les pays en développement.

L’amendement à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, adopté à Genève le 22 septembre 1995, interdit les exportations de tous les déchets dangereux visés par la Convention qui sont destinés à être éliminés définitivement, réutilisés, recyclés

et récupérés en provenance des parties et autres États membres de l'OCDE, de la Communauté européenne et du Liechtenstein à destination de tous les autres pays.

Au niveau communautaire, le règlement (CE) 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets met en œuvre la convention de Bâle.

L'article 11 du règlement (CE) 1013/2006 instaure la possibilité de mesures d'interdiction générale des transferts ou d'objection systématique à l'encontre de transferts, uniquement pour les transferts de déchets destinés à être éliminés, qui doivent être notifiés à la Commission européenne.

L'article 12 du même règlement prévoit que, sous réserve des procédures d'obtention des autorisations de transfert transfrontalier de déchets, les flux destinés à la valorisation des déchets doivent pouvoir circuler librement au sein du territoire de l'Union européenne.

B. LE DROIT NATIONAL

En droit français, la mise en œuvre du règlement (CE) 1013/2006 est précisée aux articles L. 541-40 à L. 541-42-2 du code de l'environnement.

L'article 86 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a en outre interdit, au dernier alinéa de l'article L. 541-38 du code de l'environnement, « *d'importer des boues d'épuration ou toute autre matière obtenue à partir de boues d'épuration seules ou en mélanges, en France, à l'exception des boues provenant d'installations dont le fonctionnement est mutualisé avec un État voisin ou de la principauté de Monaco* ».

Dans une décision n° 22PA02 680 du 29 juin 2023, la cour administrative d'appel de Paris a annulé cinq décisions du ministre chargé de la transition écologique, prises sur le fondement de l'article L. 541-38 du code de l'environnement, qui interdisaient l'importation de boues d'épuration depuis la Belgique et le Luxembourg. La cour administrative d'appel a estimé que l'article L. 541-38 était contraire au droit de l'Union européenne, dans la mesure où il conduisait l'administration à opposer un refus systématique à l'importation des boues d'épuration, alors même que l'article 12 du règlement (CE) 1013/2006 garantit leur libre circulation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Afin de garantir la conformité du droit national au droit de l'Union européenne, l'article 12 du projet de loi supprime le dernier alinéa de l'article L. 541-38 du code de l'environnement.

Les importations de boues d'épuration ne feront plus l'objet d'une interdiction systématique. Leur demande devrait faire l'objet d'un examen au cas par cas par l'administration, conformément au règlement (CE) 1013/2006. L'administration aura compétence pour interdire les mouvements de transfert de déchets destinés à être éliminés. Elle sera en revanche tenue d'examiner les demandes de transferts de déchets destinés à être valorisés.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

*

* *

CHAPITRE II

Dispositions relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

Article 13

Création d'un régime de sanctions applicable aux importateurs en cas de non-respect des obligations de déclaration relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pendant la période transitoire

L'article 13 vise à introduire dans le droit national de nouvelles dispositions concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Un régime de sanctions est ainsi créé, applicable aux importateurs en cas de non-respect des obligations de déclaration pendant la période transitoire.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est l'un des principaux axes du paquet « *Fit for 55* », ou « Ajustement à l'objectif 55 », négocié sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022. Ce paquet, composé de douze propositions législatives, vise à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990, première étape vers l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050, fixé par le Pacte vert pour l'Europe.

Le MACF est un instrument qui soumet les produits importés dans l'Union européenne à une tarification carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabricant ces produits. Le MACF vise ainsi à lutter contre le phénomène de « fuites de carbone », c'est-à-dire le risque que les coûts du carbone conduisent les entreprises à déplacer leurs activités dans des pays dans lesquels les mécanismes

de tarification du carbone sont moins stricts. Ce phénomène pose des difficultés à la fois en termes de souveraineté industrielle et climatique. En effet, une tarification inégale entre producteurs européens et extra-européens peut entraîner des délocalisations ou une désindustrialisation, mais aussi une augmentation des émissions dans d'autres régions du monde. Les secteurs pour lesquels le procédé de fabrication est fortement émetteur de gaz à effet de serre, et qui sont exposés à la concurrence internationale, sont considérés « à risque de fuite de carbone ».

Au sein du système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (SEQE-UE), une allocation de quotas à titre gratuit est mise en place pour les secteurs considérés « à risque de fuite de carbone ». Cette allocation de quotas à titre gratuit est cependant considérée comme un frein à l'atteinte d'objectifs climatiques plus ambitieux, dégradant l'effet d'un prix du carbone élevé. Le MACF, alternative de l'allocation de quotas à titre gratuit, va donc permettre de renforcer le SEQE-UE. Après une période transitoire du 1^{er} octobre 2023 au 31 décembre 2025, le MACF s'appliquera réellement à partir du 1^{er} janvier 2026. L'allocation de quotas à titre gratuit au sein du SEQE-UE pour les secteurs concernés sera réduite progressivement de 2026 à 2034 par l'application du facteur MACF ⁽¹⁾ à la quantité de quotas alloués à titre gratuit, entraînant une montée en charge progressive du MACF en parallèle.

Le règlement dit « règlement MACF » ⁽²⁾, publié en mai 2023, établit ce mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Il ne concerne que certains secteurs spécifiques, définis à son annexe I et considérés comme « à risque de fuite de carbone » : le ciment, l'électricité, les engrais, la fonte, le fer et l'acier, l'aluminium et l'hydrogène. Le gaz à effet de serre à déclarer pour ces activités est le dioxyde de carbone (CO₂), ainsi que le protoxyde d'azote (N₂O) pour le secteur des engrais et les hydrocarbures perfluorés (PFC) pour le secteur de l'aluminium. L'annexe III du règlement MACF exempte certains pays et territoires tiers, notamment l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

Le MACF comprend divers acteurs participant à sa mise en œuvre. L'assujetti est l'importateur des marchandises ou son représentant en douane. L'autorité compétente en France est la direction générale de l'énergie et du climat, responsable notamment de l'octroi du statut de déclarant MACF, de la supervision de l'achat ou de la restitution des certificats MACF, et du contrôle du respect des obligations lors de l'examen des rapports MACF. Les autorités douanières sont habilitées à effectuer des contrôles sur les marchandises importées, à s'assurer que la personne qui importe est effectivement un déclarant MACF autorisé et à informer les assujettis de leurs obligations de déclaration.

(1) Conformément au point 1 bis de l'article 10 bis de la directive 2003/87 relative au SEQE-UE, le facteur MACF est égal à « 97,5 % en 2026, 95 % en 2027, 90 % en 2028, 77,5 % en 2029, 51,5 % en 2030, 39 % en 2031, 26,5 % en 2032 et 14 % en 2033. À partir de 2034, aucun facteur MACF ne s'applique. »

(2) Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

1. Un fonctionnement effectif du MACF à partir du 1^{er} janvier 2026

La mise en œuvre effective du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières aura lieu à partir du 1^{er} janvier 2026 avec l’obligation d’obtenir le statut de déclarant MACF. Les premières déclarations des émissions et restitutions de certificats MACF seront effectuées en 2027 sur les données 2026.

Le MACF conditionne l’importation des produits au respect d’obligations spécifiques. Ainsi, l’assujetti doit obtenir le statut de déclarant MACF autorisé en amont de toute importation. Il aura la possibilité d’effectuer la demande d’obtention du statut de déclarant MACF à partir du 1^{er} janvier 2025.

Conformément aux articles 6 et 22 du règlement MACF, il doit présenter une déclaration chaque année et restituer des certificats MACF à hauteur de ses émissions intrinsèques déclarées et vérifiées par un vérificateur accrédité, et détenir à la fin de chaque trimestre un stock défini de certificats MACF. Les émissions intrinsèques à déclarer concernent les émissions directes et indirectes, résultant respectivement des processus de production de marchandises, et de la production d’électricité consommée lors de ces processus de production de marchandises. À défaut de pouvoir déclarer les émissions réelles, calculées à partir de données obtenues ou mesurées sur site, un système de valeurs par défaut par couple pays et produit sera mis en place afin de refléter au mieux les émissions associées aux produits importés. Le prix d’un certificat MACF reflète le prix moyen hebdomadaire de mise aux enchères des quotas d’émissions dans le cadre du SEQE-UE ; il est donc directement lié au prix du quota carbone au sein du SEQE-UE. Un assujetti peut demander une réduction des certificats MACF à hauteur du prix du carbone payé dans le pays de production après en avoir apporté les preuves.

Des sanctions, sous forme d’amendes, sont prévues par l’article 26 du règlement MACF en cas de non-restitution des certificats MACF par les déclarants MACF. Celles-ci sont majorées pour les personnes ayant importé des produits sans avoir obtenu préalablement le statut de déclarant MACF.

Conformément à l’article 19 du règlement, la Commission européenne effectue un réexamen des rapports MACF et communique à l’autorité compétente de chaque État membre la liste des assujettis n’ayant pas présenté de rapport MACF, ou pour lesquels le rapport semble incomplet ou incorrect. L’autorité compétente, qui peut également procéder à des réexamens de rapport, a ensuite la charge d’engager une procédure de correction, le cas échéant.

2. La période transitoire du MACF est dédiée à l’accompagnement des assujettis

Une période transitoire est prévue aux articles 32 à 35 du règlement MACF, qui s’étend du 1^{er} octobre 2023 au 31 décembre 2025. Durant cette période, aucun paiement relatif à la restitution des certificats MACF n’est exigé, seule l’obligation

de déclaration étant requise. L'objectif de cette période transitoire est d'accompagner les assujettis dans leurs obligations et d'assurer une appropriation progressive du dispositif par les différents acteurs. Il s'agit également d'analyser les données collectées, pour affiner et rendre plus efficace le MACF dès sa mise en œuvre effective.

L'article 35 du règlement MACF prévoit l'établissement, par l'importateur ou le représentant en douane indirect, d'un rapport trimestriel contenant les informations suivantes :

- la quantité totale de chaque type de marchandises ;
- les émissions intrinsèques totales ;
- les émissions indirectes totales ;
- le prix du carbone dû dans le pays d'origine pour les émissions intrinsèques des marchandises importées.

Le premier rapport trimestriel devait donc être déposé avant le 31 janvier 2024 sur la plateforme informatique dédiée, gérée par la Commission européenne.

La Commission européenne effectue un examen de ces rapports et communique à l'autorité compétente de chaque État membre la liste des assujettis n'ayant pas présenté de rapport MACF, ou pour lesquels le rapport est incomplet ou incorrect. L'autorité compétente a ensuite la charge d'engager une procédure de correction, le cas échéant.

Les modalités relatives aux obligations de déclaration pendant la période transitoire, en particulier les sanctions associées, sont précisées par un règlement d'exécution⁽¹⁾. L'article 16 du règlement d'exécution prévoit des amendes lorsque l'assujetti n'a pas transmis de rapport MACF, ou lorsque ce dernier est incomplet ou incorrect, et non corrigé. Le montant de l'amende est compris entre 10 et 50 euros par tonne d'émissions non déclarées, augmentant conformément à l'indice européen des prix à la consommation. Des amendes plus lourdes peuvent être appliquées, conformément au paragraphe 4 dudit article 16, en cas de deux déclarations incomplètes ou inexacts transmises consécutivement, ou en cas de non-respect de l'obligation de déclaration depuis plus de six mois. Des valeurs par défaut sont publiées par la Commission européenne pour la période transitoire, permettant aux autorités compétentes de déterminer le montant de l'amende pour les émissions non déclarées. Ces dernières doivent alors tenir compte de divers facteurs tels que l'ampleur des informations et des quantités non déclarées, le comportement intentionnel ou négligeant du déclarant, son comportement antérieur, son niveau de coopération et sa volonté face aux demandes de l'autorité compétente,

(1) Règlement d'exécution (UE) 2023/1773 de la Commission du 17 août 2023 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les obligations de déclaration aux fins du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pendant la période transitoire.

ainsi que la prise de mesures permettant d'éviter que ces infractions soient commises à l'avenir.

B. LE DROIT NATIONAL

Aucune disposition relative au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières n'est présente dans le droit national.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 13 du projet de loi initial vise à créer un régime de sanction applicable aux assujettis du MACF en cas de non-respect de leurs obligations de déclaration pendant la période transitoire, c'est-à-dire du 1^{er} octobre 2023 au 31 décembre 2025.

À ce titre, il est créé une nouvelle section au chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement. Cette section 11 concerne les « dispositions relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pendant la période transitoire ». Elle est composée de deux sous-sections, la sous-section 1 explicitant les définitions nécessaires à la compréhension de la sous-section 2, dédiée aux sanctions applicables.

L'article L. 229-72, article unique de la sous-section 1, définit le « règlement MACF », le « règlement d'exécution relatif à la période de transition », l'« assujetti », le « rapport MACF », la « période de transition » et les « émissions ». Ces définitions reprennent les mêmes définitions que celles du règlement MACF et de son règlement d'exécution, ou y font référence directement.

La sous-section 2 dédiée aux sanctions applicables durant la période transitoire comprend six nouveaux articles, de L. 229-73 à L. 229-78.

L'article L. 229-73 propose une mise en demeure par l'autorité compétente à l'assujetti, de satisfaire à l'obligation de transmettre son rapport MACF dans un délai de deux mois.

En cas de rapport MACF incomplet ou incorrect, l'article L. 229-74 précise que l'autorité compétente doit engager une procédure de rectification de ce rapport. Elle informe alors l'assujetti des informations complémentaires, ou des corrections à apporter sur ce rapport, qu'il doit soumettre complété et corrigé dans un délai de deux mois. Si l'assujetti n'a pas transmis de nouveau rapport dans ce délai, l'autorité compétente met alors en demeure l'assujetti de s'y conformer dans un délai d'un mois.

L'article L. 229-75 prévoit une amende lorsqu'il n'a pas été déféré, dans le délai imparti, à la mise en demeure prévue à l'article L. 229-73 ou à l'article

L. 229-74. Cette amende a un montant minimal de 10 euros par tonne d'émissions non déclarées. La possibilité d'y ajouter des majorations d'un montant maximal de 20 euros par tonne d'émissions non déclarées est prévue en complément. Le choix s'est donc porté sur le montant minimal possible pour cette amende (éventuellement complété par une majoration), prévu entre 10 et 50 euros par tonne d'émissions non déclarées dans le règlement d'exécution relatif à la période transitoire. Alors que pour les cas précisés dans le paragraphe 4 de l'article 16, le règlement d'exécution propose une amende plus lourde sans précisions sur son montant et sans plafond, l'article L. 229-75 propose un doublement de l'amende, sans pouvoir excéder le montant total de 100 euros par tonne d'émissions non déclarées.

L'article L. 229-76 précise que la date à laquelle l'amende est exigible doit être indiquée dans la décision prononçant l'amende. Le recouvrement des amendes prévues à la sous-section 2 est effectué au profit du Trésor public, comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

L'article L. 229-77 impose la saisine par un recours gracieux obligatoire du ministère en charge de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, préalablement à tout recours contentieux. Cette disposition provient de la volonté du ministère d'accompagner les assujettis dans la mise en œuvre du MACF face à ce nouveau dispositif complexe, l'un des objectifs de la période transitoire. Par ailleurs, cette disposition reflète l'obligation, prévue à l'article R. 229-27 du code de l'environnement, de saisir le ministère préalablement à tout recours contentieux, en cas de contestations liées à la délivrance des quotas à titre gratuit au sein du SEQE-UE.

Conformément à l'article L. 229-78, un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de la sous-section 2.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission spéciale a adopté trois amendements du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains).

L'amendement COM-1, de coordination, a modifié le numéro de la section créée, ainsi que les références des articles pour prendre en compte le déplacement des dispositions relatives au mécanisme « Corsia », suite à l'adoption d'un amendement à l'article 17 du projet de loi. La section 11 est ainsi devenue la section 10. De même, les articles L. 229-72 à L. 229-78 ont été respectivement renumérotés articles L. 229-70 à L. 229-76.

L'amendement COM-2, rédactionnel, a modifié les termes « période de transition » en « période transitoire », reprenant ainsi la formule utilisée dans le règlement MACF.

L'amendement COM-3, visant à simplifier le montant de l'amende applicable pendant la période transitoire prévue à l'article L. 229-75 (devenu L. 229-73), a supprimé la référence aux majorations d'un montant maximal de 20 euros, absente de l'article 16 du règlement d'exécution. Le montant de l'amende a également été modifié : l'amende devient proportionnée à la gravité des manquements constatés, d'un montant minimal de 10 euros et d'un montant maximal de 50 euros par tonne d'émissions non déclarées. Cette rédaction reprend les dispositions du règlement d'exécution. Dans les cas prévus par le paragraphe 4 de l'article 16 (deux déclarations incomplètes ou inexactes consécutives, ou un manquement à l'obligation de déclaration de plus de six mois), une reformulation a été adoptée, confirmant le doublement de l'amende sans pouvoir excéder le montant de 100 euros.

2. L'examen en séance publique

Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

*

* *

CHAPITRE III

Dispositions relatives au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre

Article 14

Transposition des dispositions communes et particulières applicables aux installations suite à la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission

L'article 14 vise à transposer dans le droit national la directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE-UE), suite à sa révision, concernant les dispositions communes aux installations, à l'aviation et au transport maritime et les dispositions particulières applicables aux installations.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

1. Le système d'échange de quotas d'émission, un outil de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), ou marché carbone, est un outil européen de lutte contre le changement climatique, dont l'objectif est la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi

que l'incitation à se tourner vers les technologies bas carbone. La directive SEQE-UE⁽¹⁾ a établi ce dispositif et permet sa mise en œuvre.

Le SEQE-UE concerne les installations de production d'électricité, l'industrie manufacturière et l'aviation, représentant environ 40 % des émissions de l'Union européenne. Ce système est obligatoire pour toute installation industrielle ou tout aéronef émettant du dioxyde de carbone (CO₂), du protoxyde d'azote (N₂O) ou des perfluorocarbures (PFC), et dépassant certains seuils, conformément à l'annexe I de la directive SEQE-UE. Pour l'aviation, seuls les vols intra-européens sont inclus dans le SEQE-UE⁽²⁾. Environ 10 000 installations industrielles et 350 compagnies d'aviation sont ainsi soumises au SEQE-UE à l'échelle de l'Union européenne, dont environ 1 000 installations et 150 compagnies d'aviation attribuées à la France.

Chaque exploitant d'installation industrielle ou d'aéronef, soumis au SEQE-UE, est tenu chaque année de surveiller et déclarer ses émissions vérifiées par un vérificateur accrédité, et de restituer un quota d'émissions par tonne de dioxyde de carbone équivalent émis l'année précédente. Ces quotas d'émission peuvent être acquis par une allocation de quotas à titre gratuit, aux enchères ou par échange entre acteurs privés. L'allocation de quotas à titre gratuit permet de lutter contre les « fuites de carbone », considérées comme le risque que les coûts du carbone conduisent les entreprises à déplacer leurs activités dans des pays dans lesquels les mécanismes de tarification du carbone sont moins stricts. Pour bénéficier de quotas à titre gratuit, l'exploitant d'installation doit effectuer la surveillance et la déclaration de ses niveaux d'activité, cette déclaration devant être vérifiée par un vérificateur accrédité, puis validée par la Commission européenne. L'exploitant d'aéronef doit rendre compte de son activité aérienne en termes de tonnes-kilomètres.

Le SEQE-UE est un système de « plafond et d'échange », c'est-à-dire que le volume total des émissions de gaz à effet de serre est limité par un plafond sur le nombre de quotas d'émission. Les exploitants peuvent échanger des quotas d'émission dans les limites de ce plafond. Ce plafond est ensuite réduit chaque année par un facteur de réduction linéaire, de manière à atteindre les objectifs de réduction des émissions et instaurant ainsi une logique de marché, d'offre et de la demande. Le prix du quota, entre 5 et 10 euros par tonne avant 2018, a atteint environ 80 à 90 euros par tonne ces dernières années, incitant donc davantage les exploitants à réduire leurs émissions ou à se tourner vers des technologies bas carbone.

La directive SEQE-UE prévoit des exemptions pour les installations industrielles aux articles 27 et 27 *bis*. L'article 27 permet aux États membres

(1) 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 l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

(2) Pour plus d'informations sur le périmètre du SEQE-UE applicable aux aéronefs, voir l'article 15 du projet de loi.

d'exclure du SEQE-UE les installations dont les émissions sont inférieures à 25 000 tonnes d'équivalent CO₂ et qui ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 MW, ainsi que les hôpitaux. Ces exclusions doivent alors faire l'objet de « mesures équivalentes » afin d'assurer une réduction des émissions équivalente à celle obtenue dans le cadre du SEQE-UE. L'article 27 *bis* donne la possibilité à l'État membre d'exclure les installations dont les émissions sont inférieures à 2 500 tonnes d'équivalent CO₂. Ces installations mettent en place une surveillance simplifiée des émissions et doivent être réintégrées si elles dépassent ce seuil de 2 500 tonnes d'équivalent CO₂.

Diverses phases du SEQE-UE ont eu lieu depuis sa création en 2005, marquées par un renforcement progressif du dispositif. La phase actuelle est la phase IV (2021-2030), divisée en deux sous-périodes : 2021-2025 et 2026-2030.

2. Une révision majeure et structurante de la directive dans le cadre du paquet « *Fit for 55* » en 2023

Le paquet « *Fit for 55* », ou « Ajustement à l'objectif 55 » vise à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990, première étape vers l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050, fixé par le Pacte vert pour l'Europe. Ce nouvel objectif implique la mise en place d'un objectif rehaussé de réduction des émissions d'au moins 62 % par rapport à 2005 pour les secteurs couverts par le SEQE-UE, l'objectif précédent prévoyant une réduction d'au moins 43 % des émissions par rapport à 2005. Afin d'atteindre cet objectif, le plafond du SEQE-UE est réduit progressivement lors de la deuxième période de la phase IV, avec un facteur de réduction linéaire plus important.

La directive SEQE-UE a été révisée en 2023⁽¹⁾, afin de répondre aux objectifs précités. Cette révision impacte à la fois les installations industrielles, l'aviation et le transport maritime⁽²⁾. Elle met également en place, au chapitre IV *bis*, un nouveau système d'échange de quotas d'émission pour le bâtiment et le secteur du transport routier (appelé SEQE-UE 2), séparé du SEQE-UE applicable aux installations, à l'aviation et au transport maritime (appelé SEQE-UE 1).

Pour les installations industrielles, les principales modifications concernent l'allocation de quotas à titre gratuit. Il est ainsi prévu une extinction progressive des quotas gratuits pour les secteurs industriels concernés par la mise en œuvre du

(1) Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial
Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

(2) Pour plus d'informations sur les nouvelles dispositions applicables au secteur de l'aviation et du transport maritime, voir les articles 15 et 16 du projet de loi.

mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)⁽¹⁾, conformément au paragraphe 1 *bis* de l'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE révisée. En parallèle, des conditionnalités environnementales sont intégrées pour l'allocation des quotas à titre gratuit au paragraphe 1 de l'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE révisée. Une réduction de 20 % de cette allocation peut alors être décidée par l'autorité compétente si l'exploitant n'a pas mis en œuvre les recommandations d'un audit énergétique ou mis en œuvre un système de management de l'énergie, en matière d'efficacité énergétique, ou s'il n'a pas transmis de plan de neutralité climatique, et s'il n'a pas atteint les valeurs cibles ou respecté les jalons intermédiaires fixés dans ce plan. Le plan de neutralité climatique vise à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 au niveau de l'installation. Des valeurs cibles et jalons intermédiaires permettent de mesurer, avant le 31 décembre 2025 puis tous les cinq ans, les progrès accomplis par l'installation en vue de l'objectif de neutralité.

La directive SEQE-UE a également révisé complètement l'allocation de quotas à titre gratuit du secteur aérien. Conformément au paragraphe 1 de l'article 3 *quinquies*, il est désormais prévu une extinction progressive des quotas gratuits « historiques » en 2024 et 2025 et leur disparition complète en 2026. Conformément à l'article 3 *quater*, une allocation de quotas à titre gratuit peut tout de même être accordée, jusqu'au 31 décembre 2030, afin d'encourager l'utilisation de carburants d'aviation durables, ou non dérivés de combustibles fossiles. Des quotas sont alors alloués pour couvrir tout ou partie de l'écart de prix restant entre l'utilisation de kérosène fossile et le carburant d'aviation durable, ou non dérivé de combustibles fossiles. Le régime de compensation et de réduction de carbone de l'aviation internationale, ou « *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* » (Corsia) a été adopté en 2016 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La directive SEQE-UE précise au paragraphe 6 de l'article 12 l'articulation du régime Corsia avec le SEQE-UE. Les vols intra-européens seront ainsi soumis au SEQE-UE et les vols extra-européens appliquent le régime Corsia⁽²⁾.

Le transport maritime était précédemment réglementé par le règlement dit « MRV »⁽³⁾ relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions, sans avoir toutefois à restituer de quotas à hauteur des émissions. La révision de la directive SEQE-UE étend son champ d'application au transport maritime. Désormais, l'intégralité des émissions de dioxyde de carbone (CO₂), et de protoxyde d'azote (N₂O) et de méthane (CH₄) à partir de 2026, seront soumises au SEQE-UE pour les trajets intra-européens et pour les émissions des navires à quai dans le port d'un État membre, et 50 % des émissions pour les trajets entre l'Union européenne et les pays tiers. Les compagnies maritimes devront restituer des quotas à hauteur de leurs

(1) Pour plus d'informations sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, voir l'article 13 du projet de loi.

(2) Pour plus d'informations sur l'articulation entre le régime Corsia et le SEQE-UE, voir l'article 17 du projet de loi.

(3) Règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE.

émissions. Cette restitution fait l'objet d'une montée en charge progressive à 40 % pour les émissions de 2024, 70 % en 2025 et 100 % à partir de 2026.

B. LE DROIT NATIONAL

Les dispositions relatives au système d'échange de quotas d'émission figurent à la section 2 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement (articles L. 229-5 à L. 229-19). Cette section comprend quatre sous-sections : la sous-section 1 relative aux dispositions communes (articles L. 229-5 à L. 229-12), la sous-section 2 relative aux dispositions particulières applicables aux installations (articles L. 229-13 à L. 229-17), la sous-section 3 relative aux dispositions particulières applicables aux aéronefs (article L. 229-18) et la sous-section 4 comportant les dispositions diverses (article L. 229-19).

1. Les dispositions communes

L'article L. 229-5 établit le périmètre des assujettis au SEQE-UE et les gaz à effet de serre concernés. Des définitions y sont proposées, applicables au titre de la section 2.

Conformément à l'article L. 229-6, les assujettis sont soumis à une autorisation pour les émissions de gaz à effet de serre résultant d'activités précisées par décret. Les modalités de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions, et le cas échéant des niveaux d'activité ou des tonnes-kilomètres, sont précisées par un arrêté.

L'article L. 229-7 établit l'obligation de restitution et ses modalités. Ainsi, chaque année, l'exploitant doit restituer à l'autorité administrative des quotas égaux au total des émissions de gaz à effet de serre de l'année précédente (II), selon les modalités précisées au III. Ces quotas sont restitués sur la base d'une déclaration effectuée par l'exploitant d'installation ou d'aéronef, et vérifiée aux frais de l'exploitant, par un organisme accrédité à cet effet, puis validée par l'autorité compétente. La déclaration est réputée validée si l'autorité compétente n'a pas formulé d'observation dans un délai fixé par l'arrêté prévu à l'article L. 229-6. Les types de quotas acceptés pour la restitution sont énumérés au IV.

Les sanctions administratives applicables aux exploitants d'installations et d'aéronefs sont indiquées à l'article L. 229-10. Au I, le compte au registre de l'exploitant est bloqué en cas d'absence de déclaration des émissions, ou si cette dernière n'est pas satisfaisante (selon les conditions fixées par l'arrêté prévu à l'article L. 229-6). L'exploitant ne peut ainsi pas céder les quotas présents sur son compte au registre, autrement que pour une restitution. En cas d'estimation des émissions par l'autorité compétente ou d'une déclaration jugée satisfaisante, le compte au registre est débloqué. Au II, une mise en demeure d'un mois, puis une amende sont prévues si l'exploitant n'a pas restitué tout ou partie des quotas pour couvrir ses émissions de l'année précédente. Le montant de l'amende est fixé à

100 euros par quota non restitué. En cas de non-respect de ces exigences, l'exploitant peut faire l'objet d'une interdiction d'exploitation. Par ailleurs, lorsque la décision prononçant l'amende est définitive, le nom de l'exploitant doit être rendu public.

L'article L. 229-11-1 liste les exceptions des quotas attribués à la France, à la mise aux enchères par défaut. Il s'agit des quotas alloués gratuitement, des quotas placés dans la réserve de stabilité du marché et des quotas annulés suite à la fermeture d'une unité technique de production d'électricité faisant partie d'une installation, ou non attribués de la réserve spéciale de l'aviation.

L'article L. 229-11-3 précise les cas possibles d'annulation des quotas.

2. Les dispositions particulières applicables aux installations industrielles

Parmi les exemptions proposées aux articles 27 et 27 *bis* de la directive SEQE-UE, la France a choisi de ne transposer que les exclusions relatives aux hôpitaux à l'article L. 229-13 du code de l'environnement, et aux installations émettant moins de 2 500 tonnes d'équivalent CO₂ à l'article L. 229-14 du même code.

Les hôpitaux (établissements de santé publics ou privés d'intérêt collectif) peuvent demander à être exclus du SEQE-UE au titre de l'article L. 229-13. Un arrêté publié avant le début de chaque période du SEQE-UE précise la liste des hôpitaux concernés. Les hôpitaux doivent cependant surveiller de manière simplifiée leurs émissions, les déclarer chaque année et mettre en place des « mesures équivalentes » permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes à celles qui seraient obtenues dans le cadre du SEQE-UE. Une amende sur les émissions excédentaires est prévue dans le cas où celles-ci dépassent une valeur de référence fixée.

L'article L. 229-14 est relatif aux exclusions des installations émettant moins de 2 500 tonnes d'équivalent CO₂, pour chacune des trois années civiles commençant respectivement cinq à trois ans avant le début d'une période. Un arrêté publié avant le début de chaque période du SEQE-UE précise la liste des installations concernées. Ces installations doivent surveiller de manière simplifiée leurs émissions, et les déclarer chaque année. En cas de dépassement au cours d'une période du seuil des 2 500 tonnes d'équivalent CO₂, elles sont réintégrées au sein du SEQE-UE. Le III précise que les installations de production d'électricité ne peuvent pas bénéficier de cette exclusion lorsque les produits qu'elles utilisent sont exonérés d'accise sur les énergies en application de l'article L. 312-32 du code des impositions sur les biens et les services.

L'article L. 229-15 du code de l'environnement rassemble les règles applicables à l'allocation de quotas à titre gratuit pour les installations. Conformément au I, des quotas d'émission de gaz à effet de serre peuvent être délivrés gratuitement, sur demande, par l'autorité administrative aux exploitants

d'installations, à l'exception des installations bénéficiant de l'exclusion prévue par l'article L. 229-14 (moins de 2 500 tonnes d'équivalent CO₂). Le II énumère les cas pour lesquels aucun quota à titre gratuit n'est délivré à une installation. Ainsi, une installation ayant cessé son activité ne peut pas recevoir de quotas gratuits, sauf si des éléments probants de nature à établir que la production reprendra dans un délai précis et raisonnable sont transmis à l'autorité compétente. Aucun quota à titre gratuit n'est délivré pour la production d'électricité (sauf celle produite à partir de gaz résiduaire), ni aux producteurs d'électricité définis par le *u* de l'article 3 de la directive SEQE-UE. Le III prévoit pour la période 2021-2026 de délivrer des quotas à hauteur de 30 % de la quantité fixée conformément au paragraphe 1 de l'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE. Ce pourcentage diminue de manière linéaire jusqu'à l'extinction de la délivrance de quotas à titre gratuit en 2030, sauf pour le chauffage urbain. Pour les secteurs exposés à un risque de fuite de carbone, ils continuent de recevoir des quotas gratuits à hauteur de 100 %. Le IV précise que si le nombre total de quotas délivrés gratuitement a atteint la quantité maximale permettant de respecter la part aux enchères, un facteur uniforme adapte la quantité de quotas délivrés gratuitement pour chaque installation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 14 du projet de loi vise à transposer dans le droit national, suite à la révision de la directive SEQE-UE, les modifications relatives aux dispositions communes applicables aux exploitants d'installation, exploitants d'aéronefs et compagnies maritimes, et aux dispositions particulières relatives aux installations. Le projet de loi ne comporte pas de dispositions relatives à la création d'un second système d'échange de quotas d'émissions dédié aux émissions du secteur du bâtiment et du transport routier. Cela fera l'objet d'une modification législative ultérieure.

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

1. Transposition des dispositions communes

a. Révision des définitions et du périmètre d'application du SEQE-UE

Le 1° de l'article 14 vise à prendre en compte les modifications de périmètre, issues de la révision de la directive SEQE-UE, dans l'article L. 229-5 du code de l'environnement.

Le *b* et le *c* du 1° suppriment la notion d'émissions de gaz à effet de serre « dans l'atmosphère » pour les installations, et pour les aéronefs. Cette modification est la conséquence d'une suppression similaire dans la définition des « émissions » par l'article 3 de la directive SEQE-UE révisée. L'objectif est ainsi de pouvoir comptabiliser les émissions captées sur un site et réémises par la suite. Le *b* introduit par ailleurs le « type d'énergie utilisé ». Cet ajout prend en compte la modification du périmètre introduite à l'annexe I de la directive SEQE-UE révisée, avec une

exclusion possible du SEQE-UE si les émissions de combustion provenant de la biomasse constituent plus de 95 % des émissions totales.

Le *d* du 1° étend le périmètre de la section 2 « Quotas d'émission de gaz à effet de serre » au transport maritime, suite à l'ajout du transport maritime dans le tableau des activités figurant à l'annexe I de la directive SEQE-UE révisée.

Le *e* du 1° remplace les définitions légales existantes (« tonne d'équivalent dioxyde de carbone », « exploitant d'aéronef », « exploitant d'aéronef dont la France est l'État membre responsable », « quota d'émission de gaz à effet de serre », « installation ») par des définitions similaires. Il y est surtout transposé les définitions liées au transport maritime, notamment « compagnie maritime », « compagnie maritime dont la France est l'autorité responsable », « port d'escale », « voyage », « navire de croisière », correspondant aux définitions prévues aux *w* à *aa* de l'article 3 de la directive SEQE-UE révisée. Outre ces définitions, ont été ajoutées les définitions de « régions ultrapériphériques », « pays et territoire d'outre-mer », et « effets de l'aviation hors CO₂ », utiles notamment pour les dispositions relatives à l'aviation et au transport maritime.

Les *a* et *b* du 2° de l'article 14 modifiant l'article L. 229-6 du code de l'environnement ont pour objectif de supprimer les mentions « en termes de tonnes-kilomètres » liées aux activités aériennes. Cela fait suite aux modifications des modalités d'allocation de quotas à titre gratuit pour les exploitants d'aéronefs, avec une extinction progressive du dispositif jusqu'en 2026. L'article 3 *sexies* de la directive SEQE-UE, relatif à l'octroi et délivrance de quotas sur la base des données en tonnes-kilomètres, a en effet été supprimé lors de la révision de ladite directive.

b. Révision des modalités de surveillance et de déclaration des émissions ainsi que de la restitution de quotas

Le *c* du 2° de l'article 14 du projet de loi modifiant l'article L. 229-6 du code de l'environnement précise les modalités de mise en œuvre des obligations de surveillance, de déclaration et de vérification auxquelles sont soumises les compagnies maritimes, en application des articles 3 *octies quinquies* et 3 *octies sexies* de la directive SEQE-UE révisée. Ces obligations sont ainsi fixées par le règlement « MRV », et le cas échéant un arrêté pris par le ministère chargé de la mer.

Le 3° de l'article 14 modifie l'article L. 229-7 du code de l'environnement, relatif à la restitution des quotas, pour étendre aux compagnies maritimes l'obligation de restitution de quotas à hauteur des émissions vérifiées déclarées. Cette restitution est effectuée sur la base d'une déclaration, par les compagnies maritimes, de leurs émissions de gaz à effet de serre agrégées, comme prévu par l'article 11 *bis* du règlement « MRV ». Par ailleurs, divers ajouts sont prévus. Aucun quota ne doit être restitué pour les émissions de gaz à effet de serre réputées captées et qui ne peuvent pas pénétrer dans l'atmosphère, conformément au 3 *ter* de l'article 12 de la directive SEQE-UE révisée. L'article L. 229-7 interdit l'utilisation de

quotas issu du système d'échange de quotas d'émission dédié aux secteurs du bâtiment et du transport routier aux fins de cette restitution. La possibilité d'utiliser des crédits provenant de projets des pays tiers ayant ratifié un accord international sur le changement climatique est supprimée au *d*. Dans les faits, ces crédits ne sont plus utilisables depuis le début de la phase IV, le 1^{er} janvier 2021.

Le *b* du 9^o de l'article 14 du projet de loi modifiant l'article L. 229-15 du code de l'environnement supprime par ailleurs la possibilité pour un exploitant d'installation d'apporter des « éléments suffisamment probants de nature à établir que la production reprendra dans un délai précis et raisonnable » lorsqu'il a cessé son activité. En effet, dans le cas d'une cessation d'activité, aucun quota à titre gratuit n'est alloué. Cette suppression transpose la suppression similaire résultant de la révision de la directive SEQE-UE au paragraphe 19 de l'article 10 *bis* de ladite directive.

Le *b* du 3^o de l'article 14 du projet de loi supprime la validation tacite de la déclaration par l'autorité compétente pour les installations et les aéronefs. En effet, il était initialement indiqué à l'article L. 229-7 du code de l'environnement que la déclaration est réputée validée sans observation formulée par l'autorité compétente à l'issue d'un délai fixé par arrêté. Cependant, la validation tacite n'est pas représentative du processus réel de validation des émissions mis en pratique par l'administration, et réglementé par la Commission européenne. En effet, chaque déclaration des émissions d'un exploitant doit être validée par l'autorité compétente. En cas de refus de transmettre une déclaration ou en cas de déclaration incomplète, l'autorité compétente a l'obligation de se substituer à l'exploitant et d'estimer les émissions, le cas échéant. Le droit européen ne prévoit donc pas de validation automatique des déclarations par les autorités compétentes.

Diverses dispositions sont prévues pour préciser l'autorité administrative responsable des obligations liées au SEQE-UE. Le 6^o de l'article 14 du projet de loi remplace ainsi le terme « État » par « autorité administrative » à l'article L. 223-11-3 du code de l'environnement, plus précis et rendant compte de la diversité des autorités compétentes dans le cadre du SEQE. Le 7^o et le *a* du 8^o de l'article 14, modifiant les articles L. 229-13 et L. 229-14 du code de l'environnement, remplacent le « ministre chargé de l'environnement » par le « ministre chargé de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre », appellation jugée plus claire suite aux nouvelles attributions et au découpage des sujets environnementaux entre les ministères.

c. Révision des sanctions administratives applicables au SEQE-UE

Le 4^o de l'article 14 du projet de loi modifie l'article L. 229-10 du code de l'environnement, relatif aux sanctions applicables aux assujettis au SEQE-UE. Le blocage du compte au registre en cas d'absence de déclaration ou de déclaration non satisfaisante est étendu au transport maritime, à l'instar de ce qui était mis en œuvre pour les installations et l'aviation. Une précision est apportée au II : l'exploitant

devra désormais s'acquitter de l'obligation de restituer les quotas suite au paiement d'une amende au plus tard lors de la restitution de l'année civile suivante.

Au 10° de l'article 14 du projet de loi, par l'insertion d'un nouvel article L. 229-17-1 au sein du code de l'environnement, il est proposé la création d'une nouvelle sanction spécifique aux installations. En cas d'absence de déclaration de l'exploitant d'installation ou de déclaration non satisfaisante (ne répondant pas aux conditions fixées par l'arrêté prévu à l'article L. 229-6), l'autorité compétente met en demeure l'exploitant d'installation de satisfaire à cette obligation dans un délai d'un mois. S'il n'a pas été déféré à la mise en demeure, l'autorité compétente peut ordonner une amende, proportionnée à la gravité des manquements constatés, et au plus égale à 15 000 euros. La proposition de cette nouvelle sanction fait suite au retour d'expérience de l'administration, pour inciter certains exploitants à transmettre dans les délais leurs déclarations et éviter aux services de l'État d'estimer les émissions de ces installations.

d. Révision des modalités de mise aux enchères

Le *c* du 5° de l'article 14 modifiant l'article L. 229-11-1 du code de l'environnement supprime la référence au « paragraphe 2 de l'article 28 *bis* de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 » parmi les quotas exceptionnellement non mis aux enchères listés dans cet article. Lors de la révision de la directive SEQE-UE, le paragraphe 2 de l'article 28 *bis* a été totalement modifié. Il faisait référence initialement aux articles 3 *sexies* et 3 *septies*, supprimés, et notamment à la réserve spéciale pour les exploitants d'aéronefs.

Le *d* du point 5° de l'article 14 du projet de loi ajoute deux cas, suite à l'extension du dispositif au secteur maritime, à l'article L. 229-11-1 du code de l'environnement pour lesquels les quotas attribués à la France pour les assujettis au SEQE-UE ne sont pas mis aux enchères :

– ceux annulés conformément au dernier alinéa de l'article 3 *octies ter* de la directive SEQE-UE révisée, c'est-à-dire ceux non restitués pour les années 2024 et 2025 par les compagnies maritimes avec l'introduction progressive de la restitution des quotas ;

– ceux annulés conformément au second alinéa du paragraphe 3-*sexies* de l'article 12 de la directive, c'est-à-dire ceux non restitués pour les navires de classe glace pour les émissions vérifiées rejetées jusqu'au 31 décembre 2030.

2. Transposition des dispositions particulières applicables aux installations

a. La directive SEQE-UE révisée introduit des conditionnalités à l'allocation de quotas à titre gratuit

Le 9° de l'article 14 modifie l'article L. 229-15 du code de l'environnement relatif à l'allocation de quotas à titre gratuit. Il est introduit au I dudit article

L. 229-15 une condition supplémentaire à l'allocation de quotas à titre gratuit. Pour pouvoir en bénéficier, les installations doivent être soumises à l'obligation de restitution prévue par le II de l'article L. 229-7 du code de l'environnement. Cela permet d'éviter l'allocation à des installations soumises au SEQE-UE, mais qui n'ont pas d'obligation de restitution, telles que les incinérateurs inclus à l'annexe I de la directive du SEQE-UE révisée. Elle supprime par ailleurs l'interdiction de l'allocation de quotas à titre gratuit aux installations exclues au titre de l'article L. 229-14.

Au *c* du 9°, l'interdiction de délivrance des quotas à titre gratuit aux producteurs d'électricité au sens du *u* de l'article 3 de la directive SEQE-UE est supprimée, liée à la suppression de ce point *u*, mais également au paragraphe 3 de l'article 10 *bis* de la directive. L'allocation de quotas à titre gratuit pour le chauffage urbain est par ailleurs supprimée, notamment suite à la suppression du paragraphe 4 de l'article 10 *bis* de la directive.

Le *e* du 9° supprime le paragraphe relatif au chauffage urbain devenu caduc, et transpose au IV de l'article L. 229-15 du code de l'environnement les exigences fixées par le paragraphe 5 de l'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE révisée. Désormais, en cas d'atteinte de la quantité maximale permettant de respecter la part de quotas à mettre aux enchères, une adaptation de manière uniforme est effectuée, sauf pour les installations dont les émissions de gaz à effet de serre sont inférieures à la moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur donné, non soumises à cette adaptation et ainsi favorisées.

Au *g* du 9°, des conditionnalités sur l'allocation de quotas à titre gratuit sont créées, en insérant un IV *bis* à l'article L. 229-15, relatif à l'efficacité énergétique, et un IV *ter*, relatif au plan de neutralité climatique. Ces ajouts permettent de transposer le paragraphe 1 de l'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE révisée.

Ainsi, au IV *bis*, une installation industrielle concernée par l'obligation d'effectuer un audit énergétique ou de mettre en œuvre un système de management de l'énergie, et n'ayant pas appliqué les recommandations issues du rapport d'audit ou du système, reçoit une allocation de quotas à titre gratuit réduite de 20 % (sauf si le temps de retour sur investissement dépasse trois ans ou si les coûts de ces investissements sont disproportionnés). L'exploitant peut démontrer qu'il a mis en œuvre d'autres mesures de réduction équivalentes à celles recommandées.

Le IV *ter* prévoit également une réduction de l'allocation de quotas à titre gratuit de 20 % si un exploitant ne transmet pas son plan de neutralité climatique avant le 1^{er} mai 2024. Les exploitants concernés par le plan de neutralité climatique sont ceux dont les niveaux d'émissions sont supérieurs au 80^e centile des niveaux d'émissions pour certains secteurs. Cette réduction de l'allocation de quotas à titre gratuit de 20 % s'applique également dans le cas où les valeurs cibles n'ont pas été atteintes, et les jalons intermédiaires n'ont pas été respectés pour la période courant jusqu'à fin 2025, et celle allant de 2026 à 2030. Le contenu et les modalités de la mise en œuvre du plan de neutralité climatique sont fixés par décret.

b. Une diminution progressive de l'allocation de quotas à titre gratuit pour les secteurs couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

Le *d* du 9° de l'article 14 du projet de loi modifiant l'article L. 229-15 du code de l'environnement introduit une interdiction de l'allocation de quotas à titre gratuit pour les secteurs couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ⁽¹⁾. Par dérogation, une diminution progressive de l'allocation de quotas à titre gratuit est prévue jusqu'en 2033, par l'application d'un « facteur MACF », facteur de réduction de l'allocation. Ce facteur est égal à 100 % en 2025, 97,5 % en 2026, 95 % en 2027, 90 % en 2028, 77,5 % en 2029, 51,5 % en 2030, 39 % en 2031, 26,5 % en 2032 et 14 % en 2033.

Cette modification provient de la transposition du paragraphe 1 *bis* de l'article 10 *bis* de la directive SEQE-UE révisée.

c. L'exclusion selon l'article 27 bis de la directive SEQE-UE est révisée

Le *a* du 8° de l'article 14 du projet de loi modifie l'article L. 229-14 du code de l'environnement. Outre la modification portant sur le nom du ministre chargé d'établir la liste des installations exclues par arrêté, il supprime les termes « avant le début de la période concernée ». L'arrêté fixant la liste des installations exclues devait être établi avant le début de chaque période du SEQE-UE. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) précise que cette suppression est liée au délai de validation par la Commission européenne de la liste des installations exclues, qui a parfois lieu après le début de la période concernée. Cette validation par la Commission européenne est nécessaire avant la publication de l'arrêté fixant la liste des installations concernées.

Le *b* du même 8° abroge le III de l'article L. 229-14 du code de l'environnement, interdisant les installations de production d'électricité de bénéficier de l'exclusion prévue par l'article 27 *bis* de la directive SEQE-UE révisée, relative aux installations émettant moins de 2 500 tonnes d'équivalent CO₂. La DGEC précise que cette interdiction concerne principalement les centrales nucléaires et les centres de données (« *data centers* »), inclus dans le SEQE-UE en raison des émissions de leurs générateurs de secours. Historiquement, il avait été décidé de ne pas les exclure du SEQE-UE, n'étant pas soumis à une tarification carbone par le biais de la fiscalité énergétique. Cependant, leurs émissions seront couvertes à partir de 2027 par un prix du carbone dans le cadre de la mise en œuvre du chapitre IV *bis* de la directive SEQE-UE révisée (marché carbone relatif aux bâtiments et au transport routier), qui s'applique aux émissions de la production d'électricité hors chapitre III de la directive SEQE-UE.

(1) En application du règlement MACF : règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission a adopté six amendements du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains).

L'amendement COM-20 est un amendement visant à corriger la référence « 3 *bis* » en « 3-bi »s à l'article L. 229-7 du code de l'environnement.

L'amendement COM-4 vise à déplacer la sanction prévue à l'article L. 229-17-1 en cas de non-respect de déclaration des émissions, dans l'article L. 229-10 rassemblant les sanctions relevant de la sous-section 1 (dispositions communes). Il supprime donc l'article L. 229-17-1 et introduit un I *bis* à l'article L. 229-10. Par ailleurs, il étend cette sanction administrative, prévue initialement pour les exploitants d'installations, aux exploitants d'aéronefs.

L'amendement COM-5 supprime une référence devenue sans objet à l'article L. 229-13, concernant la phase 3 du système d'échange de quotas d'émission, période comprise entre 2013 et 2020.

L'amendement COM-7 créé un II à l'article 14 du projet de loi, afin de préciser la date d'entrée en vigueur du *b* du 8°, du *c* et du *f* du 9°, au 1^{er} janvier 2026. Il supprime en conséquence, au *c* du 9°, la mention « à compter du 1^{er} janvier 2026 ». Pour le *b* du 8° et le *f* du 9°, cette date d'entrée en vigueur a été ajoutée par rapport à la version initiale. Cela permet de prendre en compte :

– le fait que les installations de production d'électricité peuvent être exclues au titre de l'article 27 *bis* de la directive à partir de 2026 ;

– la fin de l'allocation de quotas à titre gratuit pour le chauffage urbain et la cogénération à partir de 2026.

L'amendement COM-6 est un amendement correctionnel, modifiant une référence au règlement (UE) 2023/956 dans l'article L. 229-15.

L'amendement COM-8 permet de clarifier la rédaction du IV *ter* de l'article L. 229-15.

2. L'examen en séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains).

Cet amendement n° 30 précise au IV *ter* de l'article L. 229-15 du code de l'environnement que la vérification de l'atteinte des valeurs cibles et du respect des jalons intermédiaires du plan de neutralité climatique doit être effectuée aux frais de l'exploitant par un organisme accrédité à cet effet.

*

* *

Article 15

Transposition des dispositions particulières applicables au secteur aérien suite à la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission

L'article 15 vise à transposer les dispositions particulières applicables au secteur aérien suite à la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission, notamment en ce qui concerne l'allocation de quotas à titre gratuit, l'articulation avec le régime Corsia et la prise en compte des effets hors dioxyde de carbone.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) a été créé en 2005 afin de réduire les émissions des installations industrielles et des installations de production d'électricité. Ce marché du carbone a été étendu en 2013 au secteur de l'aviation, pour l'ensemble des vols intra-européens et extra-européens, soit à un secteur représentant près de 2 % des émissions mondiales. La décision dite « *stop the clock* »⁽¹⁾ d'avril 2013 a suspendu temporairement l'application de ce dispositif aux vols extra-européens, en attendant la mise en place d'un accord international visant à réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) du secteur de l'aviation.

Seuls les vols intra-européens sont désormais inclus dans le SEQE-UE, les vols extra-européens étant soumis au régime de compensation et de réduction de carbone de l'aviation internationale, ou « *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* » (Corsia). La directive SEQE-UE, révisée en 2023⁽²⁾, explicite notamment au paragraphe 6 de son article 12 la séparation des vols intra-européens soumis au SEQE-UE et des vols extra-européens soumis au régime Corsia. Cette séparation entre le SEQE-UE et le régime Corsia est mise en place jusqu'au 31 décembre 2026. À ce titre, aucune restitution de quotas d'émission n'est attendue pour les vols extra-européens, conformément aux paragraphes 4 et 5 de l'article 25 *bis* de la directive SEQE-UE révisée.

Les vols soumis au SEQE-UE sont donc les vols intra-européens, c'est-à-dire :

(1) Décision n° 377/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2013 dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

(2) Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial.

– au sein de l’Espace économique européen, hors régions ultrapériphériques⁽¹⁾ ;

– de l’Espace économique européen, y compris les régions ultrapériphériques, vers le Royaume-Uni ou la Suisse, des accords spécifiques ayant été conclus entre l’Union européenne et ces pays pour coupler leurs systèmes d’échange de quotas d’émission respectifs avec le SEQE-UE (les vols au départ du Royaume-Uni ou de la Suisse sont inclus dans leurs propres systèmes d’échange de quotas d’émission) ;

– entre un aéroport d’une région ultrapériphérique d’un État membre et un aéroport d’un État de l’Espace économique européen, autre que l’État membre dans lequel se situe la région ultrapériphérique. Une exonération est prévue au paragraphe 8 de l’article 3 *quater*, jusqu’au 31 décembre 2030, pour les vols reliant un aéroport situé dans une région ultrapériphérique d’un État membre et un aéroport situé dans le même État membre, y compris un autre aéroport situé dans la même région ultrapériphérique ou dans une autre région ultrapériphérique du même État membre.

Les vols de l’Espace économique européen vers les pays et territoires d’outre-mer ⁽²⁾ sont considérés comme des vols vers des pays tiers et ne sont pas soumis au SEQE-UE.

1. La directive SEQE-UE a complètement révisé le système d’allocation de quotas à titre gratuit de l’aviation

Lors de la phase 3 du SEQE-UE (2013-2020), des quotas à titre gratuit étaient alloués, à hauteur de 95 % des émissions historiques du secteur de l’aviation, pour chacune des années de cette phase.

Suite à la révision de la directive SEQE-UE, l’article 3 *quinquies*, paragraphe 1, met en place une diminution progressive de l’allocation de quotas à titre gratuit en 2024 et 2025 jusqu’à leur disparition complète en 2026. Ainsi, les exploitants d’aéronefs pourront recevoir gratuitement des quotas à hauteur de 75 % en 2024, et 50 % en 2025 parmi les 85 % de quotas non mis aux enchères. Le paragraphe 1 *bis* indique que ces quotas alloués à titre gratuit sont proportionnels aux émissions vérifiées déclarées en 2023, diminués du facteur de réduction linéaire.

Conformément au paragraphe 6 de l’article 3 *quater* de la directive, une exception à la suppression de l’allocation de quotas à titre gratuit est créée, jusqu’au 31 décembre 2030, afin d’encourager l’utilisation de carburants d’aviation

(1) Définition de « région ultrapériphérique » proposée dans l’article 14 du projet de loi : « l’un des territoires mentionnés à l’article 349 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne ».

(2) Définition de « pays et territoires d’outre-mer » proposée dans l’article 14 du projet de loi : « l’un des territoires mentionnés à l’article 198 et énumérés à l’annexe II du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne ».

durables, ou non dérivés de combustibles fossiles, mentionnés dans le règlement « ReFuelEU Aviation »⁽¹⁾. Ainsi, au maximum 20 millions de quotas sur la quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs sont réservés pour la promotion de ces carburants.

Les quotas réservés sont alloués pour couvrir tout ou partie de l'écart de prix restant entre l'utilisation de kérosène fossile et le carburant d'aviation durable, ou non dérivé de combustibles fossiles, à hauteur de :

– 70 % pour l'hydrogène produit à partir de sources d'énergie renouvelables, et de biocarburants avancés⁽²⁾ ;

– 95 % pour les carburants renouvelables d'origine non biologique⁽³⁾ ;

– 100 % pour les carburants d'aviation non dérivés de combustibles fossiles, éligibles au titre du règlement « ReFuelEU Aviation », dans des aéroports situés sur de petites îles ou dans une région ultrapériphérique ;

– 50 % pour les carburants d'aviation non dérivés de combustibles fossiles, éligibles au titre du règlement « ReFuelEU Aviation », dans les autres cas.

Pour cette allocation de quotas à titre gratuit, sont pris en compte les incitations résultant du prix du carbone et les niveaux minimaux harmonisés de taxation des combustibles fossiles.

2. Une nouvelle obligation de prise en compte des effets hors CO₂

La directive SEQE-UE révisée introduit une nouvelle obligation, relative à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des effets hors CO₂ de l'aviation, conformément au paragraphe 5 de son article 14. Cette obligation s'applique à partir du 1^{er} janvier 2025.

Les effets hors CO₂ de l'aviation sont définis au v de l'article 3 de la directive. Ils concernent « les effets sur le climat du rejet, lors de la combustion de carburant, d'oxydes d'azote (NOx), de particules de suie et d'espèces de soufre oxydées, ainsi que les effets de la vapeur d'eau, notamment des traînées de condensation, provenant d'un aéronef ».

La Commission européenne présentera un rapport au plus tard le 31 décembre 2027 sur les résultats liés à cette nouvelle obligation. Si elle le juge nécessaire, elle pourra également faire une proposition législative, visant à étendre le SEQE-UE aux effets hors CO₂ de l'aviation (avec une restitution de quotas pour ces émissions).

(1) Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable.

(2) Biocarburants avancés : ils sont définis à l'article 2, deuxième alinéa, point 34), de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil.

(3) Carburants renouvelables d'origine non biologique : définis à l'article 25 de la directive (UE) 2018/2001.

B. LE DROIT NATIONAL

Outre les dispositions communes aux exploitants d'installations, exploitants d'aéronefs et compagnies maritimes présentes dans la sous-section 1, la sous-section 3 de la section 2 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement comprend les dispositions particulières applicables aux aéronefs. Cette sous-section est composée d'un article unique, L. 229-18.

Le I de cet article L. 229-18 prévoit la possibilité pour un exploitant d'aéronef de bénéficier de la délivrance de quotas à titre gratuit, sur demande, affectés à une période du SEQE-UE et délivrés annuellement.

Le II précise les modalités de cette demande d'allocation de quotas à titre gratuit. Pour cela, l'exploitant d'aéronef doit rendre compte de son activité aérienne en termes de tonnes-kilomètres, conformément aux modalités précisées par arrêté. Le nombre de quotas à titre gratuit est calculé par l'autorité administrative.

Conformément au III, qui en précise les modalités, les exploitants d'aéronefs peuvent solliciter la délivrance de quotas à titre gratuit en provenance de la réserve spéciale, mentionnée à l'article 3 *septies* de la directive SEQE-UE.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 15 du projet de loi remplace l'article L. 229-18 du code de l'environnement, qu'il réécrit intégralement, au sein de la sous-section 3 relative aux dispositions particulières applicables aux aéronefs, et créé par ailleurs les nouveaux articles L. 229-18-1 et L. 229-18-2.

Le I de l'article L. 229-18 propose une diminution progressive des quotas à titre gratuit, à hauteur de 75 % en 2024 et 50 % en 2025, de 85 % du nombre total de quotas non mis aux enchères, ainsi que les modalités de calcul de ces quotas à titre gratuit, correspondant à la transposition des paragraphes 1 et 1 *bis* de l'article 3 *quinquies* de la directive SEQE-UE révisée. Le II transpose dans les mêmes termes le paragraphe 6 de l'article 3 *quater* de la directive SEQE-UE révisée, concernant l'allocation de quotas à titre gratuit pour encourager l'utilisation de carburants d'aviation durables, ou non dérivés de combustibles fossiles.

Le nombre de quotas alloués à titre gratuit à chaque exploitant d'aéronef au titre des I et II de l'article L. 229-18 est fixé par arrêté du ministre chargé des transports.

L'article L. 229-18-1 nouvellement créé traduit la séparation des vols intra-européens inclus dans le SEQE-UE et des vols extra-européens soumis au régime Corsia. À cette fin, il reprend dans son I la dérogation à l'obligation de restitution de quotas d'émission pour les pays tiers et pour les émissions rejetées

jusqu'au 31 décembre 2026, prévue aux paragraphes 4 et 5 de l'article 25 *bis* de la directive SEQE-UE révisée, c'est-à-dire pour les vols reliant :

– l'Espace économique européen et les pays soumis au Corsia, mentionnés dans l'acte d'exécution adopté en application du paragraphe 3 de l'article 25 *bis* ;

– l'Espace économique européen et les pays tiers non mentionnés dans le même acte d'exécution, et autres que les vols à destination de la Suisse et du Royaume-Uni.

Le II de l'article L. 229-18-1 reprend la dérogation à l'obligation de restitution prévue au paragraphe 6 de l'article 25 *bis*, concernant les vols entre l'Espace économique européen et les pays les moins avancés, ou petits États insulaires en développement autres que ceux énumérés dans l'acte d'exécution, et autres que ceux dont le produit intérieur brut par habitant est égal ou supérieur à la moyenne du produit intérieur brut par habitant de l'Union européenne.

Le nouvel article L. 229-18-2 transpose les obligations de surveillance et de déclaration des effets hors dioxyde de carbone de l'aviation, à partir du 1^{er} janvier 2025. Il reprend à cette fin les dispositions du paragraphe 5 de l'article 14 de la directive SEQE-UE révisée.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission a adopté cinq amendements du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains).

L'amendement COM-9 est un amendement rédactionnel.

L'amendement COM-10 a créé un III à l'article 15 du projet de loi, afin d'abroger le I de l'article L. 229-18 du code de l'environnement, relatif à l'allocation de quotas à titre gratuit au secteur aérien à partir du 1^{er} janvier 2026, devenant caduque après cette date.

L'amendement COM-11 a déplacé les dispositions relatives à la prise en compte des incitations liées au prix du carbone et aux niveaux minimaux harmonisés de taxation des combustibles fossiles et précisé que cela concerne la couverture de tout ou partie de l'écart de prix entre le kérosène fossile et les carburants considérés, conformément à la rédaction du paragraphe 6 de l'article 3 *quater* de la directive SEQE-UE révisée.

L'amendement COM-12 a introduit un III à l'article L. 229-18-1 du code de l'environnement, afin de préciser la dérogation à l'obligation de restitution prévue au paragraphe 8 de l'article 3 *quater* de la directive, relative à l'exonération dont bénéficient les vols en direction ou en provenance des régions

ultrapériphériques, jusqu'au 31 décembre 2030. Cet amendement a été adopté par souci de cohérence avec la rédaction proposée à l'article 16 du projet de loi (exemption mentionnée à l'article L. 229-19-2 du code de l'environnement, devenu l'article L. 229-18-4 du même code).

L'amendement COM-13, rédactionnel, a créé un II à l'article 15 du projet de loi, afin de décodifier la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 de l'article L. 229-18-2 du code de l'environnement.

2. L'examen en séance publique

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains) pour remplacer les « éventuelles incitations liées au prix du carbone définies » par « éventuels soutiens par d'autres dispositifs », rédaction figurant dans la directive SEQE-UE révisée.

*
* *

Article 16

Extension du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre au secteur du transport maritime

L'article 16 vise à transposer les nouvelles dispositions applicables au transport maritime au sein du système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE), notamment concernant le périmètre d'application, les obligations en matière de surveillance et de déclaration des émissions ainsi que de restitution des quotas, et les sanctions associées.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Le secteur maritime est responsable d'environ 3 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales, et fait l'objet d'une augmentation constante du fret, l'Organisation maritime internationale (OMI) tablant sur un possible doublement des flux de transport maritime d'ici à 2050.

La Commission européenne a adopté en 2015 le règlement dit « MRV »⁽¹⁾ (« *Monitoring, Reporting and Verification* ») concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) du secteur du transport maritime. À partir du 1^{er} janvier 2018, toute compagnie maritime doit ainsi surveiller ses émissions, les déclarer et les faire vérifier par un vérificateur

(1) Règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE.

accrédité. Cependant, ce système ne fait pas l'objet d'une tarification carbone, et aucune restitution n'est exigée.

Cette absence de tarification carbone n'est pas compatible avec l'objectif de la Commission européenne de réduire les émissions nettes d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990, issu du paquet « *Fit for 55* », ou « Ajustement à l'objectif 55 ». Face, par ailleurs, à l'absence de mécanisme de réduction ou de tarification à l'échelle mondiale des émissions de carbone, à l'instar du régime « Corsia » pour l'aviation, l'Union européenne a décidé d'étendre le système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (SEQE-UE) au transport maritime.

La directive SEQE-UE révisée⁽¹⁾, adoptée en mai 2023, étend désormais son périmètre au transport maritime et se base sur le règlement « MRV » précédemment mis en place. Un règlement⁽²⁾ a également modifié le règlement « MRV » afin de préciser les modalités associées à l'extension du SEQE-UE au secteur du transport maritime.

1. Modification du champ d'application

L'article 2 de la directive SEQE-UE révisée, renvoyant à l'annexe I, prévoit ainsi un champ d'application en cohérence avec l'article 2 du règlement « MRV », le type et la taille des navires concernés évoluant dans le temps :

– les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 pour le transport de marchandises ou de passagers sont inclus dès 2024 dans le SEQE-UE ;

– les navires de haute mer d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 sont soumis au règlement « MRV » à partir de 2025, puis dans le SEQE-UE à partir de 2027 ;

– les navires de haute mer et les cargos de marchandises diverses d'une jauge brute inférieure à 5 000 et supérieure à 400 sont soumis au règlement « MRV » à partir de 2025. Leur soumission au SEQE-UE sera examinée d'ici le 31 décembre 2026.

Les gaz à effet de serre concernés sont le dioxyde de carbone (CO₂), déjà inclus dans le règlement « MRV », auquel s'ajoutent le méthane (CH₄) et le protoxyde d'azote (N₂O), soumis au règlement « MRV » à partir de 2024 et au SEQE-UE à partir de 2026. D'après le considérant (20) de la directive modifiant la directive SEQE-UE⁽³⁾, la majorité des émissions du transport maritime sont issues

(1) 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 l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

(2) Règlement (UE) 2023/957 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/757.

(3) Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

des émissions de CO₂. Cependant, les émissions de méthane auraient considérablement augmenté entre 2012 et 2018, selon la quatrième étude de l'OMI sur les gaz à effet de serre à l'horizon 2020. Le développement de navires alimentés en gaz naturel liquéfié ou par d'autres sources d'énergie pourrait également être à l'origine d'une augmentation des émissions de CH₄ et N₂O.

Conformément à l'article 3 *octies bis* de la directive SEQE-UE révisée, les émissions incluses dans le champ d'application pour les compagnies maritimes sont :

- 100 % des émissions des trajets à l'intérieur de l'Union européenne ;
- 100 % des émissions des navires à quai dans un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre ;
- 50 % des émissions des trajets entre l'Union européenne et un pays tiers.

La prise en compte partielle des émissions internationales du secteur maritime vient de l'absence de mise en place par l'OMI de mécanisme de réduction ou de tarification à l'échelle mondiale des émissions de carbone.

La directive SEQE-UE révisée introduit néanmoins à l'article 3 *octies octies* un réexamen possible en cas d'adoption par l'OMI d'un mécanisme de marché mondial visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre du transport maritime. Dans le cas où l'OMI n'adopterait pas d'ici à 2028 ce mécanisme, ou qu'il ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris, les émissions des trajets entre l'Union européenne et un pays tiers pourraient être incluses dans le SEQE-UE à plus de 50 %.

2. Les modalités de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions et la restitution des quotas, pour le transport maritime

Les modalités de surveillance et de déclaration des émissions sont introduites à l'article 3 *octies quinquies* de la directive et renvoient au chapitre II du règlement « MRV ». De même, les modalités relatives à la vérification et l'accréditation mentionnées à l'article 3 *octies sexies* de la directive renvoient vers le chapitre III du règlement « MRV ».

L'article 3 *octies ter* de la directive SEQE-UE révisée introduit des exigences progressives concernant la restitution des quotas, à hauteur de 40 % des émissions vérifiées déclarées pour 2024, 70 % des émissions vérifiées déclarées pour 2025 et 100 % des émissions vérifiées déclarées à partir de 2026.

Diverses exemptions à la restitution de quotas sont prévues par la directive SEQE-UE révisée :

- les compagnies maritimes peuvent restituer 5 % de quotas en moins que les émissions vérifiées rejetées jusqu'au 31 décembre 2030 pour les navires de classe glace (paragraphe 3-*sexies* de l'article 12) ;

– aucune restitution n’est exigée pour les émissions vérifiées rejetées jusqu’au 31 décembre 2030 des voyages des navires à passagers (autres que les navires de croisière et navires rouliers à passagers) entre un port d’une île d’un État membre, ne disposant d’aucune liaison routière ou ferroviaire et d’une population de moins de 200 000 habitants, et un port de ce même État membre (paragraphe 3-*quinquies* de l’article 12) ;

– aucune restitution n’est exigée pour les émissions vérifiées rejetées jusqu’au 31 décembre 2030, à la demande conjointe de deux États membres, lors de voyages effectués entre ces États membres, ou lors des activités à quai en rapport avec ces voyages, par des navires à passagers ou des navires rouliers à passagers dans le cadre d’un contrat de service public transnational ou d’une obligation de service public au niveau transnational (paragraphe 3-*quater* de l’article 12) ;

– aucune restitution n’est exigée pour les émissions vérifiées rejetées jusqu’au 31 décembre 2030 lors de voyages entre un port d’une région ultrapériphérique ⁽¹⁾ d’un État membre et un port du même État membre, ainsi que pour les voyages entre régions ultrapériphériques d’un même État membre (paragraphe 3-*ter* de l’article 12).

En cas d’accord contractuel entre la compagnie maritime et une entité concernant la responsabilité ultime de l’achat du carburant ou de l’exploitation du navire, la compagnie maritime peut prétendre à un remboursement par cette entité des coûts liés à la restitution des quotas, conformément à l’article 3 *octies quater* de la directive SEQE-UE révisée.

3. Les sanctions applicables aux compagnies maritimes

Le paragraphe 11 *bis* de l’article 16 de la directive SEQE-UE révisée propose des sanctions spécifiques aux compagnies maritimes, dont l’expulsion ou l’immobilisation. Ces dispositions sont sans préjudice des règles maritimes internationales applicables au cas des navires en détresse.

Lorsqu’une compagnie maritime ne se conforme pas à ses obligations de restitution pendant deux années consécutives malgré les mesures mises en œuvre par l’autorité compétente, les sanctions diffèrent selon l’État membre pour lequel le navire bat pavillon :

– l’État membre du port d’entrée dont le navire ne bat pas pavillon peut prononcer une décision d’expulsion. Tous les États membres, sauf celui pour lequel bat le pavillon, ont l’obligation de refuser l’accès au port des navires placés sous la responsabilité de la compagnie maritime ayant fait l’objet de la décision d’expulsion. L’État membre pour lequel les navires battent le pavillon immobilise ces navires jusqu’à ce que la compagnie maritime remplisse ses obligations de restitution.

(1) Définition de « région ultrapériphérique » proposée dans l’article 14 du projet de loi : « l’un des territoires mentionnés à l’article 349 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne ».

– l'État membre dont le navire bat pavillon peut émettre un ordre d'immobilisation jusqu'à ce que la compagnie maritime remplisse ses obligations de restitution. Tous les États membres, dont le navire ne bat pas pavillon, ont alors l'obligation de refuser l'accès au port des navires placés sous la responsabilité de la compagnie maritime ayant fait l'objet de la décision d'immobilisation.

La compagnie maritime doit avoir la possibilité de présenter des observations avant la décision d'expulsion ou d'immobilisation.

Les mêmes possibilités d'expulsion ou d'immobilisation sont prévues au paragraphe 3 de l'article 20 du règlement « MRV » modifié, lorsqu'une compagnie maritime ne se conforme pas à ses obligations en matière de surveillance et de déclaration pendant deux années consécutives. Le règlement modificatif du règlement « MRV » a introduit les dispositions relatives à l'immobilisation, l'expulsion étant déjà prévue dans le règlement « MRV » initial.

B. LE DROIT NATIONAL

L'article L. 218-25 du code de l'environnement prévoit une sanction pénale de 15 000 euros pour l'exploitant, le propriétaire du navire ou son représentant à bord dans le cas où il n'aurait pas surveillé ses émissions de CO₂ et dans le cas où il n'aurait pas déclaré ses émissions de CO₂ dans les conditions prévues par le règlement « MRV ».

Le 3° de l'article L. 5241-4-6 du code des transports inscrit dans le droit national la possibilité, pour l'autorité administrative, de prendre une décision d'expulsion d'un navire, dans le cas où il n'aurait pas effectué la déclaration des émissions pendant deux années consécutives. Il transpose ainsi la possibilité d'expulsion prévue au paragraphe 3 de l'article 20 du règlement « MRV » initial.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 16 du projet de loi vise à transposer dans le droit national l'extension du SEQE-UE au secteur du transport maritime ainsi qu'à proposer des sanctions administratives et pénales en cas de non-respect des dispositions relatives à la mise en œuvre du SEQE-UE.

1. Une sous-section est créée, définissant le périmètre et les obligations des compagnies maritimes vis-à-vis du SEQE

Une sous-section 4, composée de six articles (L. 229-19-1 à L. 229-19-6), est créée au sein de la section 2 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement pour y rassembler les dispositions particulières relatives aux compagnies maritimes.

L'article L. 229-19-1 transpose dans son I le champ d'application prévu à l'article 2 (renvoyant à l'annexe I) de la directive SEQE-UE révisée, concernant le type et la taille des navires, ainsi que les gaz à effet de serre soumis au SEQE-UE.

L'article 3 *octies bis* de la directive SEQE-UE révisée est transposé au II du même article L. 229-19-1, en prévoyant la restitution de quotas à hauteur de 100 % des émissions des trajets intra-Union européenne, de 100 % des émissions des navires à quai dans un port d'escale d'un d'État membre, et de 50 % pour les trajets entre un État membre et un pays tiers. Les termes « à l'exception des ports situés dans un pays et territoire d'outre-mer » ont été ajoutés dans le droit français et ne figurent pas dans la directive à transposer. Ils permettent de préciser que les « pays et territoire d'outre-mer »⁽¹⁾ doivent être considérés comme un pays tiers à l'Union européenne, contrairement aux régions ultrapériphériques soumises au SEQE-UE.

L'article L. 229-19-2 précise dans son I le calendrier progressif des exigences de restitution prévu à l'article 3 *octies ter* de la directive SEQE-UE révisée, à hauteur de 40 % des émissions en 2024, 70 % en 2025 et 100 % à partir de 2026.

Les II, III, IV et V reprennent les diverses exemptions prévues respectivement aux paragraphes 3-*ter* (régions ultrapériphériques), 3-*sexies* (navire de classe glace), 3-*quinquies* (liaison vers les petites îles) et 3-*quater* (contrat de service public transnational ou d'une obligation de service public) de l'article 12 de la directive SEQE-UE révisée.

L'article L. 229-19-3 transpose la possibilité pour la compagnie maritime, prévue à l'article 3 *octies quater* de la directive, de prétendre à un remboursement des coûts liés à la restitution des quotas en cas d'accord contractuel avec une entité responsable finale de l'achat de carburant ou de l'exploitation du navire.

2. Un système spécifique de sanctions est mis en place pour le transport maritime

Des sanctions spécifiques au transport maritime sont mises en place, plus importantes que pour les installations et aéronefs dans le cadre du SEQE-UE, ou le régime Corsia et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour sa période transitoire. Ces sanctions pénales, qui n'existent pas pour les installations ou pour le secteur aérien, sont justifiées, selon le Gouvernement, par les spécificités du secteur maritime.

L'article 16 du projet de loi rétablit l'article L. 226-3 du code de l'environnement pour y préciser les personnes habilitées à rechercher et constater les infractions concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des

(1) Définition de « pays et territoires d'outre-mer » proposée dans l'article 14 du projet de loi : « l'un des territoires mentionnés à l'article 198 et énumérés à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

émissions du secteur du transport maritime prévues au titre du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement.

a. Sanctions en cas de non-respect des obligations liées à la surveillance et à la déclaration des émissions

L'article L. 229-19-4 du code de l'environnement créé par l'article 16 du projet de loi initial vise à transposer les dispositions prévues au paragraphe 3 de l'article 20 du règlement « MRV », en cas de non-déclaration des émissions, en reprenant et complétant notamment les dispositions figurant actuellement au 3° de l'article L. 5241-4-6 du code des transports, qu'il remplace, le Gouvernement ayant choisi d'abroger ledit 3° afin de l'intégrer dans la section du code de l'environnement relative aux quotas d'émission de gaz à effet de serre. Ainsi, si la compagnie maritime n'a pas effectué de déclaration des émissions durant deux années consécutives, elle peut faire l'objet d'une décision d'immobilisation ou d'expulsion et d'interdiction d'accès aux ports d'un navire.

Le 1° du I de l'article 16 du projet de loi prévoit en outre l'abrogation de l'article L. 218-25 du code de l'environnement, afin d'en reprendre le contenu dans l'article L. 226-10.

L'article L. 226-10 prévoit ainsi dans son I une sanction pénale de 15 000 euros d'amende pour la compagnie maritime en cas de non-respect des obligations de surveillance des émissions et en cas de non-respect des obligations de déclaration des émissions. Il est ajouté au II, par rapport à la rédaction actuelle de l'article L. 218-25, un doublement de l'amende, à 30 000 euros si la violation est délibérée, et au III l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique.

b. Sanction en cas de non-respect de l'obligation de restitution des quotas

Dans l'article 14 du projet de loi, les compagnies maritimes ont été ajoutées au champ d'application des sanctions administratives, prévues notamment au II de l'article L. 229-10 du code de l'environnement, concernant la restitution de quotas d'émissions à hauteur des émissions.

L'article 16 du projet de loi prévoit, à L. 226-11 du code de l'environnement, une sanction durcie pour la compagnie maritime qui a fait l'objet de la sanction administrative prévue au II de l'article L. 229-10 (amende de 100 euros en cas de non-restitution), et qui n'a pas restitué les quotas à la date prévue de la restitution de l'année suivante. La sanction est d'un an d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende. En cas d'absence totale de restitution de quotas en contrepartie des émissions, l'amende est portée à un million d'euros. Les sanctions doivent tenir compte des gains économiques obtenus par la compagnie maritime suite à ce non-respect, ainsi que du montant du préjudice. La compagnie maritime encourt en complément l'affichage de la décision prononcée ou sa diffusion.

Les articles L. 229-19-5 et L. 229-19-6 sont en outre créés au sein du code de l'environnement pour transposer le paragraphe 11 *bis* de l'article 16 de la directive SEQE-UE révisée.

L'article L. 229-19-5 prévoit la possibilité pour l'autorité compétente de prononcer l'immobilisation de navires battant pavillon français, et d'une décision d'expulsion pour un navire battant pavillon d'un autre État membre ou d'un pays tiers, dont la compagnie maritime responsable n'aurait pas restitué un nombre de quotas suffisant à hauteur des émissions, pendant au moins deux années consécutives.

L'article L. 229-19-6 est appliqué lorsque la compagnie maritime a déjà fait l'objet des sanctions prévues à l'article L. 229-19-5, d'immobilisation ou d'expulsion d'un navire. L'autorité compétente a alors l'obligation de prononcer l'immobilisation des navires battant pavillon français exploités par cette compagnie maritime, ou entrant dans un port français, et doit refuser l'accès aux ports et aux mouillages sur l'ensemble du territoire national aux navires de cette compagnie battant pavillon d'un autre État membre ou pays tiers.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission a adopté l'amendement de coordination COM-15 du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains).

Il abroge l'article L. 671-1 du code de l'environnement, suite à l'abrogation de l'article L. 218-25 du même code. En effet cet article L. 671-1 précise que l'article L. 218-25 du code de l'environnement n'est pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Par ailleurs, le Sénat a procédé à une renumérotation de la sous-section comprenant les dispositions particulières aux compagnies maritimes : la sous-section 4 prévue par le projet de loi initial devient la sous-section 3 *bis* (une sous-section 4 existant déjà dans le code de l'environnement). Cela a donné lieu en conséquence à une renumérotation des articles associés : l'article L. 229-19-1 devient l'article L. 229-18-3, l'article L. 229-19-2 devient l'article L. 229-18-4, l'article L. 229-19-3 devient l'article L. 229-18-5, l'article L. 229-19-4 devient l'article L. 229-18-6, l'article L. 229-19-5 devient l'article L. 229-18-7, et l'article L. 229-19-6 devient l'article L. 229-18-8. Les dispositions relatives aux articles L. 226-3, L. 226-10 et L. 226-11 ont par ailleurs été déplacées au sein de l'article 16.

2. L'examen en séance publique

Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

*

* *

Article 17

Obligations applicables au titre du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (Corsia)

L'article 17 vise à préciser les obligations applicables au titre du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (Corsia), dans le cadre de son articulation avec le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Lors de la mise en place du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) pour l'aviation en 2013, l'ensemble des vols intra-européens et extra-européens y étaient soumis. Suite à la pression de pays tiers, notamment la Chine, les États-Unis, la Russie et l'Inde, la décision « *stop the clock* »⁽¹⁾ d'avril 2013 a suspendu temporairement l'application de ce système aux vols extra-européens. Seuls les vols intra-européens sont désormais inclus dans le SEQE-UE, en attendant la mise en place d'un accord international visant à réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) du secteur de l'aviation. Depuis la décision « *stop the clock* », cette suspension a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2026⁽²⁾.

1. La mise en place d'un mécanisme mondial de réduction des émissions de dioxyde de carbone du secteur de l'aviation

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté en 2016 une résolution visant à mettre en œuvre un régime de compensation et de réduction de carbone de l'aviation internationale, ou « *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* » (Corsia).

Ce mécanisme repose sur une obligation d'achat de crédits de compensation des émissions de CO₂ pour compenser les émissions annuelles supérieures à un certain seuil. Ce seuil était, à l'origine de la mise en place du régime Corsia, basé sur les émissions de l'année 2020, cohérent avec l'objectif que s'était fixé le secteur

(1) Décision n° 377/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2013 dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

(2) Règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, d'ici 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale.

aérien de « croissance neutre en carbone » dès 2020. Cependant, suite à la crise sanitaire du Covid-19, les émissions de l'année 2019 ont été retenues, sur la base d'un seuil fixé à 85 % des émissions de l'année 2019, pour chaque année à partir de 2024. Un dispositif de surveillance, de déclaration et de vérification des données relatives aux émissions de CO₂ est donc mis en œuvre pour calculer les obligations de compensation du secteur aérien mondial.

D'après la liste publiée par l'OACI en octobre 2023, 126 États participent au régime Corsia à partir du 1^{er} janvier 2024. La mise en œuvre effective et universelle de ce dispositif est prévue à partir de 2027, après la mise en place d'une phase basée sur le volontariat entre 2021 et 2026, dont une phase « pilote » entre 2021 et 2023. Des exemptions à ce mécanisme sont prévues, notamment pour les pays les moins développés, certains pays insulaires ou ayant un poids faible dans le trafic aérien mondial.

2. Une articulation nécessaire entre le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et le régime Corsia

La directive SEQE-UE a été révisée en 2023 ⁽¹⁾ pour expliciter la séparation des vols intra-européens soumis au SEQE-UE et des vols extra-européens soumis au régime Corsia, et en préciser les exigences.

Les dispositions relatives au régime Corsia sont incluses au paragraphe 6 de l'article 12 de la directive SEQE-UE modifiée. Chaque année avant le 30 novembre, les États membres sont responsables du calcul des exigences de compensation et de la transmission de cette information aux exploitants d'aéronefs. Pour une année suivant une période de conformité (période de trois ans), l'autorité compétente doit évaluer, avant le 30 novembre, le nombre total d'unités de compensation dont un exploitant d'aéronef est redevable pour la période de conformité concernée. Une méthode sera proposée par la Commission européenne afin de préciser le calcul des exigences de compensation avant le 30 juin 2024, tel qu'indiqué au paragraphe 8 du même article 12 de la directive.

L'exploitant d'aéronef doit alors procéder à l'annulation des unités de compensation dont il est redevable pour la période de conformité, au plus tard le 31 janvier 2025 pour la période 2021-2023, et le 31 janvier 2028 pour la période 2024-2026, conformément au paragraphe 9 du même article.

Selon le paragraphe 6 de l'article 12, les États membres communiquent le niveau de compensation aux exploitants d'aéronefs qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :

(1) Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial.

– ils sont titulaires d’un certificat de transporteur aérien délivré par un État membre ou sont enregistrés dans un État membre, y compris dans les régions ultrapériphériques, les dépendances et les territoires de cet État membre ;

– ils produisent des émissions annuelles de CO₂ supérieures à 10 000 tonnes, qui proviennent de l’utilisation d’avions ayant une masse supérieure à 5 700 kilogrammes.

L’article 28 *quater* de la directive SEQE-UE révisée habilite la Commission à adopter des actes délégués en vue de la surveillance, de la déclaration et de la vérification appropriées des émissions aux fins de l’application du régime Corsia ⁽¹⁾.

Une clause de revoyure est mise en place sur l’articulation entre le SEQE-UE et le régime Corsia. Cette clause apparaît aux paragraphes 2 et 3 de l’article 28 *ter* de la directive SEQE-UE révisée. Ainsi, au plus tard le 1^{er} juillet 2026, un rapport de la Commission européenne devra évaluer l’intégrité environnementale du mécanisme de marché mondial de l’OACI, et notamment son ambition générale. Ce rapport sera accompagné, s’il y a lieu, d’une proposition législative visant à modifier la directive SEQE-UE. Cette proposition législative pourrait inclure dans le SEQE-UE, le cas échéant, les vols au départ de l’Espace économique européen et à destination de pays tiers, et exclure les vols en provenance de pays tiers, à partir de janvier 2027. Cette proposition législative est soumise aux conditions alternatives suivantes :

– au plus tard le 31 décembre 2025, l’assemblée de l’OACI n’a pas renforcé le Corsia dans le cadre de l’atteinte de ses objectifs, notamment ceux de l’accord de Paris ;

– les États énumérés dans l’acte d’exécution adopté en vertu de l’article 25 *bis*, paragraphe 3, soumis au régime Corsia, représentent au moins 70 % des émissions de l’aviation internationale.

B. LE DROIT NATIONAL

Aucune disposition relative au mécanisme Corsia n’est présente dans le droit national.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L’article 17 transpose dans le droit national les obligations applicables aux exploitants d’aéronefs et à l’autorité administrative compétente, au titre du régime

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

Corsia. Le paragraphe 6 de l'article 12 de la directive SEQE-UE révisée est ainsi transposé à cette fin.

L'article 17 crée ainsi une nouvelle section 10 au sein du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, comportant quatre articles L. 229-70 à L. 229-73.

Un décret en Conseil d'État peut préciser les modalités d'application de cette section, notamment concernant les catégories d'exploitants d'aéronefs et vols concernés, ainsi que les modalités d'annulation des unités de compensation, conformément à l'article L. 229-73.

1. La section créée précise le périmètre d'application du Corsia

Les exploitants d'aéronefs titulaires d'un certificat de transporteur aérien délivré par la France, ou immatriculés en France, devront appliquer le régime Corsia, conformément à l'article L. 229-70 créé au sein du code de l'environnement. Cet article reprend l'approche « séparée » de la Commission européenne, appliquant le SEQE-UE aux vols intra-européens et le Corsia aux vols extra-européens.

Les dispositions de la section 10 relative aux obligations liées au Corsia s'appliquent ainsi, conformément au I de l'article L. 229-70, aux vols effectués entre un pays appliquant le Corsia et :

- un pays appartenant à l'Espace économique européen ;
- la Suisse ;
- le Royaume-Uni ;
- un autre pays appliquant le Corsia.

Le II de l'article L. 229-70 étend le champ d'application du Corsia aux vols des collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution, ou d'autres territoires mentionnés dans l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les dispositions de la section 10 s'appliquent alors aux vols reliant ces collectivités territoriales ou territoires à :

– un autre pays appartenant à l'Espace économique européen (y compris dans les régions ultrapériphériques), ou un territoire mentionné à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- la Suisse ;
- le Royaume-Uni ;
- un autre pays appliquant le Corsia.

Les pays appliquant le Corsia sont ceux mentionnés dans l'acte d'exécution adopté en application de l'article 25 *bis* de la directive SEQE-UE.

2. Les exigences de compensation, l'obligation de conformité et les sanctions associées sont insérées dans le droit national

Un exploitant doit compenser ses émissions de gaz à effet de serre en procédant à l'annulation d'unités de compensation dont le nombre est communiqué par l'autorité administrative compétente. Cette compensation est effectuée à l'issue d'une période de trois ans, appelée « période de conformité » (2021-2023, 2024-2026, jusqu'à 2035).

Le nouvel article L. 229-71 inséré dans le code de l'environnement précise, dans son I, les exigences relatives au calcul des unités de compensation par l'autorité administrative compétente, et dans son II, l'exigence d'annulation de ces unités pour l'exploitant.

Ainsi, chaque année avant le 30 novembre, l'autorité compétente doit évaluer le nombre d'unités de compensation dont chaque exploitant d'aéronef est redevable, et l'en informer. Pour les années suivant une période de conformité, l'autorité compétente doit évaluer, avant le 30 novembre, le nombre total d'unités de compensation dont il est redevable pour la période de conformité concernée. L'exploitant doit alors procéder à l'annulation des unités de compensation dont il est redevable pour la période de conformité, au plus tard le 31 janvier de la deuxième année suivant une période de conformité.

Le nouvel article L. 229-72 du code de l'environnement prévoit des sanctions en cas de manquement de l'exploitant d'aéronef vis-à-vis de ses obligations de compensation.

Tout d'abord, si l'exploitant n'a pas justifié du respect de ses obligations de compensation, l'autorité administrative compétente le met en demeure d'y satisfaire dans le délai d'un mois. Elle peut prolonger cette mise en demeure d'un mois supplémentaire. La mise en demeure doit mentionner la sanction applicable et donner la possibilité à l'exploitant de transmettre des observations écrites.

À l'issue de ce délai, l'autorité administrative compétente notifie à l'exploitant d'aéronef la confirmation qu'il a rempli son obligation de compensation, ou qu'il ne s'est pas conformé à cette obligation. Dans ce cas, elle prononce une amende à hauteur des émissions non compensées.

Le montant de l'amende est de 100 euros par tonne de gaz à effet de serre émise pour laquelle l'obligation de compensation n'a pas été satisfaite. L'exploitant doit par ailleurs s'acquitter de l'obligation de compensation au plus tard l'année suivante. Le recouvrement de l'amende est effectué au profit du Trésor public comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Cette sanction, si elle est définitive, peut être rendue publique.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission a adopté quatre amendements du rapporteur M. Cyril Pellevat (Les Républicains).

L'amendement COM-16, de coordination, a modifié l'emplacement de la section créée dans le code environnement et, en conséquence, procédé à la renumérotation des articles créés. La division relative au mécanisme Corsia devient désormais la sous-section 2 de la section 7 « Réductions d'émissions issues de projets de compensation des émissions de gaz à effet de serre » du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement. En effet, cette section 7 comprenait déjà une sous-section relative aux obligations de compensation des émissions de gaz à effet de serre des vols effectués à l'intérieur du territoire national, issue de la loi dite « climat et résilience ». En conséquence, l'article L. 229-70 devient l'article L. 229-60-1, l'article L. 229-71 devient l'article L. 229-60-2, l'article L. 229-72 devient l'article L. 229-60-3 et l'article L. 229-73 devient l'article L. 229-60-4.

La commission spéciale a également adopté l'amendement de précision COM-17. Dans l'article L. 229-70 (devenu L. 229-60-1), le périmètre de vols de/ou vers « une collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution » a été remplacé par « un pays et territoire d'outre-mer ». Cette mention permet notamment de ne pas prendre en compte Saint-Martin, une région ultrapériphérique appartenant également aux collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution, dans le champ d'application du régime Corsia. En effet, les régions ultrapériphériques sont concernées par le SEQE-UE (bien qu'exonérées jusqu'à 2030).

La commission spéciale a par ailleurs adopté l'amendement rédactionnel COM-18 et l'amendement COM-19 visant à aligner le régime de sanctions Corsia avec celui mis en place pour la restitution de quotas au titre du SEQE-UE. À cette fin, il :

- supprime la faculté pour l'autorité administrative de prolonger d'un mois le délai de la mise en demeure ;

- prévoit la publication obligatoire du nom de l'exploitant lorsqu'une décision prononçant une amende devient définitive ;

- ouvre la possibilité de prononcer une interdiction d'exploitation à l'encontre d'un exploitant d'aéronef qui ne se conforme pas aux exigences de compensation au titre du mécanisme Corsia.

2. L'examen en séance publique

Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

*

* *

CHAPITRE V

Dispositions relatives aux contrats de concessions aéroportuaires

Article 20

Suppression du principe de modération tarifaire pour les premiers tarifs de redevance aéroportuaire d'un nouveau contrat de concession

L'article 20 supprime le principe de modération tarifaire pour les premiers tarifs de redevance aéroportuaire d'un nouveau contrat de concession.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

La directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires régit les règles relatives aux redevances perçues par les exploitants d'aéroports. Elle établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires. Elle « *s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité, ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre* ».

L'article 3 de la directive précise que les États membres doivent veiller à ce que les redevances aéroportuaires n'entraînent pas de discrimination entre les usagers d'aéroport, ce qui n'empêche pas leur modulation pour des motifs d'intérêt général, y compris environnemental.

L'article 6 de la directive définit les modalités de la consultation des usagers avant la mise en œuvre de nouveaux tarifs : « *Les États membres veillent à ce qu'une procédure obligatoire de consultation régulière des usagers d'aéroport ou des représentants ou associations des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport soit mise en place en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni* ». Une autorité de supervision indépendante, dont les missions sont définies à l'article 11 de la même directive, veille à la bonne application des principes fixés par la directive.

B. LE DROIT NATIONAL

L'article L. 6325-1 du code des transports permet aux exploitants d'aéroports de percevoir des redevances pour service rendu, en contrepartie des services publics aéroportuaires rendus sur la plateforme. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile définit les services publics aéroportuaires comme « *les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien* ».

1. L'homologation des tarifs par une autorité administrative indépendante

Préalablement à leur entrée en vigueur, les tarifs des redevances pour service rendu perçues par certains aéroports sont soumis à une homologation par l'autorité administrative compétente (article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile). L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, qui transposait la directive 2009/12/CE, a confié la compétence d'homologation à l'Autorité de régulation des transports (ART).

Aux termes du II de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'ART doit également s'assurer, lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances, que leur évolution est modérée par rapport aux tarifs en vigueur. Cette modération, non définie par les textes législatifs et réglementaires, a « *pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive* » des tarifs, comme l'a précisé le Conseil d'État dans une décision n° 424088, Chambre syndicale du transport aérien, du 31 décembre 2019.

Lors de l'examen des tarifs des redevances soumis à son homologation, l'ART apprécie au cas par cas la règle de modération tarifaire, en prenant en compte notamment les projets prévus par la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers et l'avis des usagers.

La décision d'homologation ou non d'un tarif par l'ART peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Les décisions du Conseil d'État rendues en matière de redevances aéroportuaires autorisent des niveaux de hausse compris entre 0 et 5 %. L'Autorité s'est déjà fondée sur cette jurisprudence pour s'opposer à certaines demandes d'homologation. C'était notamment le cas dans sa décision n° 2023-005 du 26 janvier 2023 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1^{er} avril 2023.

À noter que le principe de modération tarifaire n'apparaît pas dans la directive 2009/12/CE : les États membres n'ont donc pas l'obligation communautaire de prévoir que l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires soit modérée.

2. Un principe inadapté au renouvellement des contrats de concession

Le principe de modération tarifaire prévu au II de l'article L. 6327-2 du code des transports pose problème lors du renouvellement d'un contrat de concession. Dans le cadre de l'exploitation d'un aéroport dont la gestion a été confiée à un tiers par un contrat de concession, la règle de modération tarifaire impose un lien entre les derniers tarifs homologués de l'exploitant sortant et les premiers de l'exploitant entrant.

Ce principe de modération tarifaire peut également contribuer à rendre des appels d'offres de contrats de concession infructueux lorsque les investissements requis sont importants, comme le montre l'expérience des aéroports de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire-Montoir. En effet, à la suite de l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes en 2018, un projet de modernisation de l'aéroport de Nantes-Atlantique a été lancé. Toutefois, un seul candidat s'est manifesté lors du lancement de l'appel d'offres en octobre 2019, puisque le nouveau contrat de concession prévoyait des travaux conséquents, qui nécessiteraient une hausse des tarifs de redevance supérieure à ce que permet le principe de modération.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 20 du projet de loi prévoit l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article L. 6327-2 du code des transports qui prévoit que lorsqu'un aéroport est exploité dans le cadre d'un contrat de concession, la condition relative à la modération tarifaire n'est pas applicable aux premiers tarifs des redevances homologuées par l'ART après l'entrée en vigueur du contrat.

Seule la concession des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, dont l'appel d'offres a été relancé le 15 décembre 2023 ⁽¹⁾, serait concernée avant 2030.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale a adopté l'amendement COM-64 de M. Vincent Capo-Canellas (Union Centriste), qui étend la suppression du principe de modération tarifaire à l'ensemble des aéroports entrant dans le champ de l'homologation tarifaire dans le cas où l'équilibre économique de l'exploitation est substantiellement modifié.

En séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 9 du Gouvernement. Cet amendement prévoit, d'une part, la suppression de l'alinéa introduit en

(1) Conformément à l'engagement pris par l'ancien ministre délégué chargé des transports M. Clément Beaune, le 29 septembre 2023, l'État a lancé un nouvel appel d'offres pour la concession des aérodromes de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire Montoir, dont l'échéance est fixée au 29 mars 2024.

commission permettant à l'ART d'écarter le principe de modération tarifaire. Il prévoit, d'autre part, que l'ART vérifie le caractère modéré de l'évolution des redevances aéroportuaires, en le calculant en moyenne sur la durée couverte par les contrats de régulation économique, et non plus pour chaque année du contrat en vigueur.

*

* *

TITRE V DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE SOCIALE ET DE DROIT DE LA SANTÉ

Article 31

Mise en conformité du code de l'environnement avec le règlement (UE) 2023/2055 en ce qui concerne les microplastiques

L'article 31 met en conformité le calendrier national d'interdiction des microplastiques avec le nouveau calendrier européen adopté en 2023 par l'Union européenne.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Les microplastiques sont des microparticules de polymères synthétiques, présents dans de nombreux produits à usage agricole, médical ou cosmétique, dont la taille est comprise 0,1 micromètre et 5 millimètres. Leur petite taille facilite leur dispersion dans l'environnement, créant une pollution presque impossible à éliminer.

Avant 2023, les États membres étaient libres d'établir leurs règles techniques nationales relatives à la limitation de l'usage des microplastiques, tout en acceptant la commercialisation des produits respectant les règles techniques en vigueur dans les autres États membres.

Le règlement (UE) 2023/2055 de la Commission du 25 septembre 2023 modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (Reach) interdit la mise sur le marché de certaines substances ou mélanges contenant des microplastiques.

Ce règlement module les dates d'interdiction de ces substances et mélanges selon les durées jugées nécessaires à leur reformulation et la transition vers des solutions de remplacement appropriées.

Type de produit	Date d'interdiction
Dispositifs médicaux	17 octobre 2029
Produits cosmétiques à rincer	17 octobre 2027 ou 17 octobre 2029 si les microplastiques sont destinés à l'encapsulation de parfums
Produits sans rinçage : maquillage et produits pour les lèvres et les ongles	17 octobre 2035
Autres produits sans rinçage	17 octobre 2029
Produits phytopharmaceutiques, semences traitées avec ces produits et produits biocides	17 octobre 2031
Produits détergents et produits d'entretien	17 octobre 2028

À noter que les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DMDIV) sont exemptés de cette restriction sur le fondement des avis des comités scientifiques de l'Agence européenne des produits chimiques⁽¹⁾, qui a estimé que les rejets potentiels de microplastiques issus de dispositifs de diagnostic *in vitro* peuvent être réduits au minimum en fixant des conditions appropriées d'utilisation et d'élimination.

B. LE DROIT NATIONAL

L'article 82 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a créé un article L. 541-15-12 dans le code de l'environnement qui introduit un principe d'interdiction de mise sur le marché de substances à l'état de microplastiques.

Le calendrier d'interdiction des microplastiques établi par la loi s'applique :

- aux dispositifs médicaux ;
- aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DMDIV) à compter du 1^{er} janvier 2024 ;
- aux produits cosmétiques à rincer à compter du 1^{er} janvier 2026 ;
- à tous les autres produits visés par la proposition de restriction du 22 août 2019 de l'Agence européenne des produits chimiques (produits phytosanitaires, biocides, détergents, cosmétiques sans rinçage, produits agricoles et horticoles, etc.) à compter du 1^{er} janvier 2027.

(1) Avis du comité d'évaluation des risques et du comité d'analyse socio-économique sur le dossier, annexe XV proposant des restrictions sur les microplastiques intentionnellement ajoutés.

Depuis l'adoption du règlement (UE) 2023/2055, le droit national, plus ambitieux que les stipulations du règlement, n'est plus conforme au droit européen.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 31 du projet de loi modifie l'article L. 541-15-12 du code de l'environnement, en cohérence avec le calendrier établi par le règlement (UE) 2023/2055.

Le 1^o de l'article 31 supprime ainsi la mention des dispositifs de diagnostic *in vitro*, pour lesquels le règlement (UE) 2023/2055 ne prévoit aucune interdiction. Il reporte au 17 octobre 2029 l'interdiction pour les dispositifs médicaux, initialement prévue au 1^{er} janvier 2024 par le droit national.

Le 2^o modifie la date d'interdiction prévue au 1^{er} janvier 2026 pour les produits cosmétiques « à rincer », par celle du 17 octobre 2027 ou du 17 octobre 2029 si ces microplastiques sont destinés à l'encapsulation des parfums.

Le 3^o substitue à la disposition qui prévoyait des décrets pour interdire d'autres types de produits contenant des microplastiques, un renvoi à l'annexe XVII du règlement dit « Reach ».

Si l'adoption d'un calendrier commun au sein de l'Union européenne renforce la clarté du droit en vigueur, force est de constater que le nouveau calendrier établi par projet de loi est moins ambitieux en matière sanitaire et environnementale par rapport aux dispositions de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Bien que nous puissions regretter cette évolution calendaire, votre rapporteur tient à souligner que la stratégie ambitieuse adoptée par la France en 2019 a joué un rôle moteur pour l'Union européenne, contribuant à élever le niveau des objectifs fixés pour l'ensemble des États membres. Ainsi, cette harmonisation assure un niveau uniforme de réglementation sur l'ensemble du marché, atténuant *de facto* les effets indésirables liés à l'importation de produits ne satisfaisant pas aux mêmes exigences en termes de qualité et de respect des normes environnementales.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale a adopté deux amendements du rapporteur M. Daniel Fargeot (Union centriste) : un amendement COM-43 alignant la terminologie du projet de loi avec celle du règlement Reach et un amendement COM-44 corrigeant une erreur de référence.

Le Sénat a adopté l'article 31 ainsi modifié.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

– Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

(Article 10)

Mme Mona Tatou, cheffe du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques

Mme Hélène Le Boedec, chargée de mission au bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques

– Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

(Articles 11 et 12)

M. Vincent Coissard, sous-directeur des déchets et de l'économie circulaire

Mme Nadia Herbelot, cheffe du bureau des filières à responsabilité élargie des producteurs

(Article 31)

M. Olivier Gras, chef du bureau des produits chimiques

– Direction générale de l'énergie et du climat

(Articles 13,14,15,16,17)

Mme Diane Simiu, directrice du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air

M. Julien Viau, chef du bureau des marchés « carbone »

– Direction générale de l'aviation civile

M. Michel Hermesul, sous-directeur des aéroports

M. Daniel Chouchena, adjoint au chef du bureau des concessions et de la régulation économique aéroportuaire