

# PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

---

*Document de séance*

FINAL  
A5-0025/2002

24 janvier 2002

\*

## RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent  
(COM(2001) 579 – C5-0019/2002 – 2001/0248(CNS))

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs

Rapporteur: Jorge Moreira da Silva

### ***Légende des signes utilisés***

- \* Procédure de consultation  
*majorité des suffrages exprimés*
- \*\*I Procédure de coopération (première lecture)  
*majorité des suffrages exprimés*
- \*\*II Procédure de coopération (deuxième lecture)  
*majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune*  
*majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
- \*\*\* Avis conforme  
*majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
- \*\*\*I Procédure de codécision (première lecture)  
*majorité des suffrages exprimés*
- \*\*\*II Procédure de codécision (deuxième lecture)  
*majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune*  
*majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
- \*\*\*III Procédure de codécision (troisième lecture)  
*majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

### ***Amendements à un texte législatif***

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en gras et italique. Le marquage en italique maigre est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PAGE RÉGLEMENTAIRE .....	4
PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	6

## PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 11 janvier 2002, le Conseil a consulté le Parlement, conformément à l'article 300, paragraphe 3, premier sous-paragraphe, du traité CE (et à l'article ... du traité ...), sur la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (COM(2001) 579 - 2001/0248 (CNS)).

Au cours de la séance du 17 janvier 2002, le Président du Parlement a annoncé qu'il avait renvoyé cette proposition, pour examen au fond, à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs et, pour avis, à la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie ainsi qu'à la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme (C5-0019/2002).

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2001, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs a nommé Jorge Moreira da Silva rapporteur.

Au cours de ses réunions des 19 décembre 2001 et 23 janvier 2002, elle a examiné la proposition de décision du Conseil ainsi que le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté le projet de résolution législative à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Caroline F. Jackson (présidente), Alexander de Roo et Anneli Hulthén (vice-présidents), Jorge Moreira da Silva (rapporteur), Per-Arne Arvidsson, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Philip Bushill-Matthews (suppléant Martin Callanan), Dorette Corbey, Chris Davies, Jillian Evans (suppléant Patricia McKenna), Anne Ferreira, Karl-Heinz Florenz, Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Christa Klaß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Peter Liese, Minerva Melpomeni Malliori, Erik Meijer (suppléant Jonas Sjöstedt), Rosemarie Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Marit Paulsen, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Renate Sommer (suppléant Giacomo Santini), María Sornosa Martínez, Catherine Stihler, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt et Phillip Whitehead.

La commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie et la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme ont décidé, respectivement le 8 janvier 2002 et le 19 décembre 2001, qu'elles n'émettraient pas d'avis.

Le rapport a été déposé le 24 janvier 2002.

## PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE

### **Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (COM(2001) 579 – C5-0019/2001 – 2001/0248(CNS))**

#### **(Procédure de consultation)**

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de décision du Conseil (COM(2001) 579<sup>1</sup>),
  - vu les articles 175, paragraphe 1<sup>2</sup>, et 300, paragraphe 2, premier sous-paragraphe, première phrase, du traité CE,
  - consulté par le Conseil conformément à l'article 300, paragraphe 3, premier sous-paragraphe, du traité CE (C5-0019/2002),
  - vu l'article 67 et l'article 97, paragraphe 7, de son règlement,
  - vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs (A5-0025/2002),
1. approuve la proposition de décision du Conseil relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent;
  2. insiste pour que l'accord sur le partage de la charge conclu en juin 1998 soit pleinement respecté;
  3. insiste, pour la deuxième période d'engagement, pour que la Commission fonde ses propositions en vue d'un objectif de réduction plus fort et de partage de la charge entre les États membres, sur l'article 175, paragraphe 1, du traité;
  4. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres ainsi qu'aux parties au protocole de Kyoto.

---

<sup>1</sup> JO C non encore publié.

<sup>2</sup> La base juridique, article 174, paragraphe 4, combiné à l'article 300, a été changée par la Commission le 12 décembre 2001 et remplacée par l'article 175, paragraphe 1, combiné à l'article 300, à la suite de l'avis 2/00 rendu par la Cour de justice le 6 décembre 2001.

## EXPOSE DES MOTIFS

### 1. Résumé

Le Parlement se prononce, par la procédure de consultation, sur la décision du Conseil relative à la signature du protocole de Kyoto. Les objectifs de cette décision du Conseil sont les suivants: l'approbation du protocole de Kyoto; l'application du protocole, par la Communauté européenne et ses États membres, sur la base des engagements définis en 1998 dans l'accord de répartition des tâches, et la traduction des compromis y relatifs définis pour chaque État membre en niveaux absolus d'émissions de gaz à effet de serre, exprimés en tonnes d'équivalent de dioxyde de carbone, fixés sur la base de méthodologies scientifiques solides.

Le rapporteur recommande d'approuver cette décision du Conseil.

### 2. Historique

Le processus visant à réaliser un instrument légal pour lutter contre les changements climatiques, acceptable par une grande partie de la communauté internationale, a débuté il y a plus de dix ans à Rio de Janeiro. Au Sommet de Rio en 1992, des pays du monde entier ont accepté de relever le défi de lutter contre les changements climatiques en adoptant la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC). L'objectif des parties à cette convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

Les parties à la convention ont rapidement réalisé que pour atteindre cet objectif, l'engagement de la convention de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 pour l'année 2000 devait être renforcé pour les pays industrialisés. Au cours de la première réunion des parties à la Convention (COP 1) à Berlin en 1995, un accord a été conclu et les négociations visant à préparer et à élaborer un instrument légal qui comprendrait ces nouveaux engagements ont débuté.

À Kyoto, en 1997 (COP 3), les parties à la convention ont été en mesure d'adopter l'instrument légal, dénommé Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Six gaz à effet de serre sont couverts par le protocole de Kyoto qui fixe les objectifs d'émission à atteindre dans la période 2008-2012 pour les pays industrialisés. Afin que les pays puissent disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la façon d'atteindre les objectifs, le Protocole de Kyoto introduit trois mécanismes: les échanges d'émissions, la mise en œuvre commune (pour permettre aux pays industrialisés d'investir dans des projets d'économie d'émissions dans d'autres pays industrialisés) et le mécanisme de développement propre (pour permettre aux pays industrialisés d'investir dans des projets d'économie d'émissions dans les pays en développement).

Le protocole a été ouvert à la signature du 16 mars 1998 au 15 mars 1999 au siège des Nations unies à New York et au 15 mars 1999 le Protocole avait obtenu 84 signatures.

L'Union européenne s'est engagée à réduire de 8 % les émissions pour 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990 et en juin 1998, un accord de partage de la charge a été conclu par lequel

chaque État membre reçoit un pourcentage de réduction d'émissions qu'il doit mettre en œuvre afin d'atteindre cet objectif de réduction de 8 %.

Comme de nombreux points controversés n'avaient pas été résolus dans le protocole de Kyoto, les parties à la convention ont décidé d'adopter un plan d'action au cours de leur quatrième réunion (COP 4) à Buenos Aires en 1998. L'objectif du plan d'action de Buenos Aires consistait à aider les parties à se mettre d'accord sur la façon dont les éléments clés du Protocole devaient être mis en œuvre.

Lors de la sixième session de la Conférence des parties (COP 6 bis) qui a repris à Bonn en 2001, après les réunions de La Haye la même année (COP 6) et à Bonn en 1999 (COP 5), les parties ont finalement pu se mettre d'accord sur la façon dont ces éléments clés devraient être mis en œuvre. L'accord conclu à Bonn a été finalisé à Marrakech (COP 7) en 2001, où il est devenu texte de loi.

Pour que le protocole puisse entrer en vigueur, il doit être ratifié par plus de 55 pays, ce qui correspond à plus de 55 % du total des émissions de dioxyde de carbone.

On espère que cette entrée en vigueur interviendra avant la Conférence de Rio+10 qui se tiendra à Johannesburg en septembre 2002.

### **3. Bilan de dix années de négociations**

a) Nous avons perdu dix ans en négociations et en conversations. Et, pendant ces dix années perdues, entre la Conférence de Rio de Janeiro, qui vit naître l'idée d'une politique planétaire pour résoudre l'effet de serre, et la Conférence de Marrakech, où a abouti la rédaction du Protocole de Kyoto, le problème s'est aggravé.

b) L'absence des États-Unis, responsables de plus de 25 % de toutes les émissions, dans le protocole de Kyoto en réduit considérablement la portée.

c) Le protocole est moins ambitieux que prévu. À force de vouloir garantir un engagement, l'Union européenne doit assouplir sa position et finir par accepter l'inclusion excessive de puits de carbone (pour lesquels il n'existe pas encore de données scientifiques suffisantes).

En revanche,

d) l'alternative à ce petit pas était immanquablement pire. Sans l'accord politique de Bonn, traduit à Marrakech en texte de loi, le Protocole de Kyoto serait moribond et au lieu de commencer à agir, nous devrions perdre dix années de plus en négociations pour élaborer un autre protocole.

e) Les changements climatiques, qui sont un problème environnemental extrêmement grave, ont acquis une dimension symbolique dans la réponse aux effets néfastes de la mondialisation. On peut dire que cet accord sur le protocole de Kyoto a été très important du point de vue de la régulation de la mondialisation et de la gouvernance internationale.

f) L'Union européenne a montré sa capacité de leader. Sans l'insistance de l'Union européenne, il n'aurait pas été possible de fracturer le groupe "Parapluie", en empêchant que d'autres pays suivent les États-Unis, et de sauver le Protocole de Kyoto d'une mort quasi certaine.

g) L'économie du carbone est née. Le coût de l'externalité de l'assèchement mondial (destruction du littoral, la submersion de certaines îles, la diminution des stocks alimentaires, 150 millions de personnes déplacées, prolifération de maladies rares, perte de diversité biologique) sera désormais internalisé dans notre économie. La tonne de carbone sera cotée sur le marché et les émissions de dioxyde de carbone représenteront un coût à refléter dans la pondération générale des prix de tous les produits et activités. Quiconque sera capable de produire la même chose en utilisant des technologies plus propres sortira gagnant.

#### **4. La répartition des engagements de l'Union européenne**

La répartition du quota attribué dans le cadre du Protocole de Kyoto à l'Union européenne (réduction de 8 % des émissions de GES entre 2008 et 2012, par rapport aux niveaux de 1990) entre les quinze États membres a été définie en 1998 dans l'accord de partage, connu sous le nom de "Burden Sharing". Rien ne justifie que l'on modifie cet accord qui a fixé les engagements relatifs aux émissions pour les Quinze. La traduction de ces engagements relatifs aux niveaux absolus d'émission exprimés en tonnes d'équivalent de dioxyde de carbone devra être réalisée d'ici 2007.

Pour éviter que des doutes ne surgissent sur la crédibilité du Protocole de Kyoto, il est fondamental que les niveaux d'émission de l'année de référence (1990) pour chaque État membre soient fixés sur la base de méthodologies scientifiques solides, comme celles qui ont été définies par la convention-cadre des Nations unies et par le protocole de Kyoto.

#### **5. Situation actuelle**

Une rapide consultation des données de l'Agence européenne pour l'environnement sur l'évolution de l'Union européenne en matière d'émissions, pourrait nous rendre confiants quant au respect des objectifs de Kyoto: nous avons réduit de 4 % entre 1990 et 1999 nos émissions de gaz à effet de serre (GES) et nous sommes par conséquent à la moitié de l'engagement de Kyoto (-8 %). Cependant, la réalité est plus dure. Il ressort des données nationales que ce bon résultat n'est dû pratiquement qu'aux réductions réalisées en Angleterre (14 %) et en Allemagne (19 %). Les performances de la grande majorité des autres États membres laissent à désirer. Et même en ce qui concerne les réductions enregistrées en Angleterre et en Allemagne, elles sont davantage dues à des facteurs externes dans le premier cas, du passage des centrales électriques au charbon à l'utilisation du gaz naturel et, dans le second cas, à la reconversion industrielle de l'ex-RDA, qu'à une stratégie spécifique pour résoudre le problème de l'effet de serre.

Dans ce cadre très préoccupant, il convient de souligner l'importance du secteur des transports. Selon l'Agence européenne pour l'environnement, les émissions provenant de ce secteur pourraient augmenter de 50 % au cours des dix prochaines années, mettant en danger notre engagement du protocole de Kyoto.

#### **6. L'Union européenne dans l'économie du carbone**

##### **a) Les politiques communes et coordonnées pour les changements climatiques**



L'Union européenne s'est efforcée de concevoir un ensemble d'instruments communautaires de réduction des GES. Cette approche permettra des économies d'échelle, des réductions nationales plus rapides et plus économiques, mais également de contourner, par la voie communautaire, tout immobilisme national.

L'approche communautaire repose sur deux grands instruments: le premier est la mise en œuvre d'un système européen d'échange de droits d'émission de dioxyde de carbone, à appliquer en 2005, le second instrument est le programme européen pour les changements climatiques (ECCP), qui a déjà défini plus de 40 mesures potentielles de réduction d'émissions dans tous les secteurs économiques et qui donnera lieu à un train de dix directives et initiatives législatives à présenter dans les deux prochaines années.

Le Parlement européen a défini, dans ses résolutions sur la communication de la Commission concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre: vers un programme européen sur le changement climatique (PECC) et sur le Livre vert pour la création d'un système européen d'échange de droits d'émission de dioxyde de carbone, deux conditions préalables à la mise en œuvre de ces instruments, que votre rapporteur souhaite réaffirmer: 1) malgré les multiples potentialités associées aux mécanismes de marché (avec l'échange des émissions), la priorité de l'action européenne dans le domaine de la réduction des émissions de gaz à effet de serre doit se concentrer sur les politiques et les mesures, tant au niveau national qu'au niveau communautaire; 2) les politiques de réduction des émissions doivent assurer la couverture horizontale de tous les secteurs économiques.

## **b) Le rôle des États membres**

Il n'est pas souhaitable qu'en vue de l'application du protocole de Kyoto, les États membres adoptent une stratégie qui ne comprenne pas la mise en pratique, au niveau national, des mesures de réduction qui représentent simultanément des faibles coûts économiques et des faibles coûts politiques. En réalité, il s'agirait de résoudre le problème en réduisant les émissions dans l'industrie et dans l'énergie et de ne pas toucher aux transports ni aux bâtiments (bâtiments civils). Cette option serait, du point de vue de l'environnement, trompeuse et économiquement irrationnelle. En évitant une politique pour certains secteurs (comme celui des transports, où il est prévu que les émissions augmenteront de plus de 50 % au cours des dix prochaines années dans l'Union européenne), les États membres non seulement perdraient des occasions de transformation technologique, mais auraient plus tard des coûts de réduction nettement supérieurs.

La stratégie devrait, au nom de la rationalité économique et environnementale, consister en des transformations à apporter dans tous les secteurs économiques. Kyoto va continuer bien au-delà de l'année 2012, en outre avec des réductions d'émission nettement supérieures à l'objectif de 5,2 % poursuivi actuellement. Ainsi, si les États membres souhaitent atténuer les changements climatiques et assurer leur compétitivité dans cette nouvelle économie – dans laquelle quiconque produira la même chose avec moins d'émissions sera gagnant - il faudra réorienter les politiques économiques, en internalisant les coûts environnementaux de l'effet de serre dans tous les secteurs de l'économie.

Cela signifie qu'en plus de l'introduction de mesures considérées comme consensuelles, comme la promotion des énergies renouvelables et du gaz naturel, le pari sur l'agriculture biologique et

l'efficacité énergétique dans l'industrie et dans les bâtiments, l'introduction de mesures facilitant l'usage de transports, de marchandises et de passagers, par voie maritime et ferroviaire, l'agrandissement du réseau des transports publics et la recherche dans le domaine des nouveaux combustibles et des nouveaux moteurs, il est également indispensable de mettre en pratique des mesures résolument impopulaires. Il s'agit par exemple de la suppression des subventions accordées à l'industrie des combustibles fossiles et de la mise en œuvre de la fiscalité sur l'énergie et sur les émissions de dioxyde de carbone dans les transports.