



17 avril 2019

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la collecte et la déclaration des données relatives aux tonnes-kilomètres liées aux distances parcourues par les aéronefs

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2019

N° de référence : R205-1472

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet.....	5
2.1	Incidence sur de futurs actes législatifs.....	5
3	Relation avec le droit européen	6
4	Commentaires des différentes modifications.....	7
4.1	Remplacement d'expressions	7
4.2	Art. 1.....	7
4.3	Art. 3.....	7
4.4	Art. 4.....	7
4.5	Art. 7.....	7
4.6	Art. 9a et 9b.....	7
4.7	Art. 14.....	8
4.8	Annexe 1, ch. 4.....	8
4.9	Annexe 4	8
5	Conséquences.....	9
5.1	Conséquences pour la Confédération	9
5.2	Conséquences pour les cantons.....	9
5.3	Conséquences pour les communes	9
5.4	Conséquences pour l'économie.....	9
5.5	Conséquences pour l'environnement.....	9

1 Contexte

L'accord avec l'Union européenne (UE) concernant le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE) a été signé le 23 novembre 2017. Le Conseil fédéral a adopté, le 1^{er} décembre 2017, le message¹ concernant l'approbation de cet accord, dont la mise en œuvre nécessite une révision partielle de la loi sur le CO₂, en même temps que ses propositions en matière de politique climatique pour la période postérieure à 2020 (révision totale de la loi sur le CO₂²). L'accord a été approuvé le 12 décembre 2017 par le Parlement européen. Le 3 décembre 2018, le Conseil national (conseil prioritaire) a approuvé l'accord et la révision partielle y afférente de la loi sur le CO₂.

En vertu de cet accord, l'intégration de l'aviation dans le SEQE suisse constitue l'une des conditions du couplage des systèmes d'échange de quotas. Les premiers préparatifs techniques en vue de cette intégration ont été lancés avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2017, de l'ordonnance du 2 juin 2017 sur la collecte et la déclaration des données relatives aux tonnes-kilomètres liées aux distances parcourues par les aéronefs (RS 641.714.11, ci-après « ordonnance sur les tonnes-kilomètres »). Cette ordonnance règle la collecte et la déclaration des tonnes-kilomètres effectuées par les exploitants d'aéronefs, lesquelles sont déterminées à partir de la charge utile transportée et de la distance parcourue. C'est sur la base de ces données que sont calculées la quantité maximale des droits d'émission suisses disponibles pour l'aviation (plafond d'émission, angl. : *cap*) et la quantité de droits d'émission suisses attribués gratuitement aux exploitants d'aéronefs (voir aussi le rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur les tonnes-kilomètres³). Le plafond d'émission relatif à l'aviation est fixé indépendamment de celui des installations fixes couvertes par le SEQE et de celui du SEQE de l'UE, et il ne vaut que pour l'aviation.

L'établissement d'un plan de suivi des émissions de CO₂ (plan de suivi du CO₂) par les exploitants d'aéronefs fait également partie des travaux préparatoires indispensables à l'intégration de l'aviation dans le SEQE. Le plan de suivi du CO₂ détermine comment les données relatives aux émissions de CO₂ doivent être collectées et comment celles-ci doivent être présentées dans les rapports à l'intention des autorités. Dès que l'accord avec l'UE sur le couplage des SEQE sera entré en vigueur (le 1^{er} janvier 2020 selon la proposition du Conseil fédéral), les exploitants d'aéronefs dont les émissions dépassent un certain seuil seront tenus de recenser et de déclarer leurs émissions de CO₂. Afin que les exploitants d'aéronefs disposent tous d'une méthode adéquate dès la première année, ils doivent être en possession, dès début 2020, d'un plan de suivi des émissions approuvé par la Confédération qui définit la méthode à appliquer pour le relevé annuel des émissions. La présente révision partielle de l'ordonnance sur les tonnes-kilomètres, en vigueur jusqu'à fin 2020, crée les bases légales permettant d'exiger la remise de plans de suivi en 2019 et de fixer des exigences minimales quant à leur teneur.

L'accord conclu avec l'UE prévoit que les exploitants d'aéronefs tenus de participer à la fois au SEQE suisse et à celui de l'UE ne seront administrés que par un seul des États impliqués (guichet unique, angl. : *one-stop-shop*). Par conséquent, les exigences relatives au plan de suivi du CO₂ reflètent celles en vigueur dans le SEQE de l'UE. On garantit ainsi que les données relatives au CO₂ seront collectées selon les mêmes critères dans les deux SEQE.

Le deuxième élément matériel de la présente révision est le champ d'application de l'ordonnance, qui désormais ne comprend plus les vols au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Les vols tant au départ qu'à destination de cet aéroport sont couverts par le SEQE de l'UE, car ledit aéroport est situé en territoire français. La majorité des vols au

¹ Message concernant l'approbation de l'accord conclu entre la Suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission et sa mise en œuvre (modification de la loi sur le CO₂), FF **2018** 399, 17.073

² Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, FF **2018** 229, 17.071

³ <https://www.newsadmin.ch/newsadmin/message/attachments/48508.pdf>

départ de Bâle-Mulhouse relève certes du droit suisse des transports aériens⁴, mais la directive SEQE-UE ne prévoit aucune exception au principe de territorialité. Les vols au départ ou à destination de cet aéroport resteront par conséquent soumis au SEQE de l'UE⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2018, il n'est donc plus nécessaire de collecter les données relatives aux tonnes-kilomètres des vols visés à l'art. 3, al. 1, let. c et d, de l'ordonnance sur les tonnes-kilomètres.

⁴ Cf. convention franco-suisse relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim (RS 0.748.131.934.92)

⁵ À l'exception des vols en provenance de la Suisse qui, comme tous les autres vols au départ de la Suisse à destination de l'UE ainsi que de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein, sont soumis au SEQE suisse

2 Grandes lignes du projet

La présente révision partielle de l'ordonnance sur les tonnes-kilomètres prévoit les modifications et ajouts suivants :

- précisions terminologiques : pour créer des concepts spécifiques aux deux types de plans et rapports de suivi, les termes suivants ont été introduits : « plan de suivi des tonnes-kilomètres » et « rapport de suivi des tonnes-kilomètres » pour le suivi et la déclaration des tonnes-kilomètres liées aux distances parcourues par les aéronefs, et « plan de suivi du CO₂ » pour le suivi des émissions de CO₂ des aéronefs ;
- champ d'application : les vols soumis au droit suisse du transport aérien qui sont effectués à partir de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à destination d'un État de l'EEE ou de la Suisse n'entrent plus dans le champ d'application de l'ordonnance. Par conséquent, les données relatives aux tonnes-kilomètres et aux émissions de CO₂ de ces vols ne sont pas collectées dans le cadre du SEQE suisse ;
- plan de suivi du CO₂ : tout exploitant d'aéronef qui effectue des vols entrant dans le champ d'application de l'ordonnance est tenu d'établir un plan de suivi et de le soumettre pour contrôle à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Le plan de suivi doit décrire les méthodes de collecte et de déclaration des données relatives aux émissions de CO₂. L'OFEV approuve les plans de suivi du CO₂ et peut exiger que les plans ne répondant pas aux exigences soient rectifiés dans un délai donné. Un plan de suivi du CO₂ approuvé par un État de l'EEE est reconnu par l'OFEV comme équivalent si l'exploitant d'aéronef confirme que ce plan est aussi valable pour les vols appartenant au champ d'application de la Suisse et que ces vols peuvent attestés séparément.

Les différentes dispositions se rapportant au champ d'application de l'ordonnance et au plan de suivi du CO₂ sont détaillées dans le commentaire des articles ci-après (cf. ch. 3).

Au cas où l'accord entre la Suisse et l'UE relatif au couplage des SEQE n'entrerait pas en vigueur, les données ne seraient pas collectées ou du moins pas utilisées à d'autres fins.

2.1 Incidence sur de futurs actes législatifs

La présente révision partielle crée la base légale permettant d'exiger la remise, en 2019, de plans de suivi du CO₂ qui serviront de base à la déclaration des émissions de CO₂ de l'année 2020. L'ordonnance révisée a une durée de validité limitée : elle a effet jusqu'au 31 décembre 2020. Les dispositions qu'elle contient seront ensuite intégrées à la loi sur le CO₂ révisée et aux ordonnances y relatives.

3 Relation avec le droit européen

L'UE intègre déjà le trafic aérien dans son SEQE depuis 2012. S'agissant de la couverture géographique des vols, le champ d'application du SEQE suisse reflète celui du SEQE de l'UE. En octobre 2017, le Parlement et le Conseil de l'UE ont approuvé le maintien, jusqu'au 31 décembre 2023, du champ d'application du SEQE de l'UE, limité à l'EEE. De ce fait, la présente révision partielle de l'ordonnance sur les tonnes-kilomètres exige uniquement la collecte des données relatives aux vols intérieurs suisses et à ceux au départ de la Suisse à destination des États de l'EEE. Les vols entre l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse et un État de l'EEE sont actuellement couverts par le SEQE de l'UE, car cet aéroport est situé sur sol français (application du principe de territorialité conformément à la directive SEQE-UE⁶). Si ces vols sont majoritairement soumis au droit suisse, l'UE n'a toutefois pas pu, pour des raisons juridiques, les sortir de son SEQE, car la directive SEQE-UE ne prévoit pas d'exceptions pour ce genre de cas. De ce fait, la Suisse mène depuis février 2015 des discussions avec la France en vue d'obtenir de cette dernière une compensation financière pour les recettes de ventes aux enchères de droits d'émission qui lui échappent en rapport avec ceux de ces vols qui relèvent du droit suisse. Les négociations visent une compensation financière des pertes effectives de recettes.

L'obligation de remettre un plan de suivi du CO₂ s'applique à tous les exploitants d'aéronefs suisses ou étrangers qui effectuent des vols entrant dans le champ d'application de la présente ordonnance, même si ces exploitants sont d'ores et déjà soumis à des obligations découlant du SEQE de l'UE. Un plan de suivi du CO₂ approuvé par un État de l'EEE est considéré comme équivalent s'il est accompagné d'une confirmation selon laquelle il est aussi valable pour les vols couverts par le champ d'application suisse et que ces vols peuvent être attestés séparément.

La signature de l'accord a eu pour effet d'instituer un comité mixte composé de représentants de la Suisse et de l'UE, qui est chargé de préparer la mise en œuvre ainsi que d'administrer l'accord et au besoin de développer ses annexes. Une fois que le couplage des SEQE sera effectif (au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2020), il est prévu de mettre en place une procédure simplifiée pour les exploitants soumis à des obligations dans les deux SEQE : ces derniers n'auront en particulier à traiter qu'avec une seule autorité (suisse ou européenne) qui gèrera leurs obligations dans les deux SEQE. L'échange d'informations nécessaire sera assuré entre la Suisse et la Commission européenne.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'ordonnance sont compatibles avec le droit de l'UE. Le fait de renoncer à la collecte des tonnes-kilomètres des vols au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse est aussi compatible avec l'accord sur les couplages des SEQE de la Suisse et de l'UE.

⁶ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Remplacement d'expressions

Dans tout l'acte, « plan de suivi » est remplacé par « plan de suivi des tonnes-kilomètres » afin d'établir une distinction avec le plan de suivi du CO₂. De la même manière, « rapport de suivi » est remplacé par « rapport de suivi des tonnes-kilomètres ». En outre, dans la version allemande de l'annexe 3, ch, 1, le terme « Luftfahrtbetreiber » est remplacé par « Luftfahrzeugbetreiber ».

4.2 Art. 1

L'al. 1, let. b, étend l'objet de la collecte des données aux émissions de CO₂ (plan de suivi du CO₂). Ce dernier sert à décrire la méthode qui sera utilisée à l'avenir, dans un système couplé d'échange de quotas d'émission, pour la collecte annuelle des données relatives aux émissions de CO₂ des exploitants d'aéronefs. L'al. 4 définit l'unité utilisée pour cette collecte (tonnes de CO₂) et renvoie à l'annexe 1 pour la manière de calculer ces dernières.

4.3 Art. 3

L'al. 1 se rapporte nouvellement aussi aux émissions de CO₂ générées par les vols entrant dans le champ d'application de l'ordonnance.

Les dispositions figurant aux let. c et d, qui concernent l'aéroport de Bâle-Mulhouse, sont abrogées. Puisque les vols au départ de cet aéroport sont couverts par le champ d'application du SEQE de l'UE, la Suisse renonce à exiger la déclaration des tonnes-kilomètres de ces vols.

4.4 Art. 4

Le terme « plan de suivi » est remplacé par « plan de suivi des tonnes-kilomètres » pour établir une distinction avec le plan de suivi du CO₂. L'article ne subit aucune modification de fond.

4.5 Art. 7

Dans cet article, « plan de suivi » et « rapport de suivi » sont complétés par l'expression « des tonnes-kilomètres » (« plan de suivi des tonnes-kilomètres » et « rapport de suivi des tonnes-kilomètres »). L'article ne subit aucune différence de fond.

4.6 Art. 9a et 9b

Comme dans le SEQE de l'UE, chaque exploitant d'aéronef doit établir, préalablement à la collecte des données, un plan de suivi du CO₂ (art. 9a) qui renseigne sur la méthode de calcul des émissions de CO₂ et sur la façon dont les données nécessaires à cette fin sont collectées, pour autant que les vols qu'il effectue ne fassent pas tous l'objet des dérogations mentionnées dans l'ordonnance. Les modalités sont réglées à l'annexe 4. Un plan de suivi du CO₂ approuvé par un État de l'EEE dans le cadre du SEQE de l'UE est reconnu comme équivalent si l'exploitant d'aéronef confirme que ce plan est aussi valable pour les vols appartenant au champ d'application de la Suisse et que ces vols peuvent être attestés séparément.

Pour établir un nouveau plan de suivi du CO₂, il convient d'utiliser le modèle mis à disposition par l'OFEV sur son site Internet. Ce modèle s'inspire fortement de celui mis à disposition par la Commission européenne pour le SEQE de l'UE ; il a néanmoins été adapté au champ d'application du système suisse.

Le plan de suivi doit être soumis à l'OFEV pour contrôle au plus tard le 30 septembre 2019 (art. 9b, al. 1). L'OFEV contrôle les plans de suivi du CO₂ et les approuve. Il peut exiger que

les plans de suivi du CO₂ ne répondant pas aux exigences soient corrigés dans un délai donné (art. 9b, al. 2).

4.7 Art. 14

La durée de validité de cette ordonnance est limitée au 31 décembre 2020.

4.8 Annexe 1, ch. 4

Le ch. 4 fixe la méthode qui doit être appliquée dans le cadre du SEQE pour le calcul des émissions de CO₂ des vols concernés. Ces dernières se calculent en multipliant la quantité de carburant consommée par le facteur d'émission à utiliser pour le carburant en question. Les facteurs d'émission à utiliser, exprimés en tonnes de CO₂ par tonne de carburant [t CO₂/t carburant], sont les suivants :

- pour le kérosène : Jet A-1 ou Jet A : 3,15
- pour le Jet B : 3,10
- pour l'essence pour avion (AVGAS) : 3,10

Afin d'assurer la compatibilité des deux systèmes, ces facteurs d'émission sont les mêmes que dans le SEQE de l'UE.

Conformément aux dispositions en vigueur pour le SEQE de l'UE, les exploitants d'aéronefs peuvent, à certaines conditions, prendre en compte l'utilisation de carburants produits à partir de la biomasse. La part du biocarburant utilisé est calculée avec un facteur d'émission de zéro tonne de CO₂ par tonne de carburant, dans la mesure où la biomasse satisfait aux critères de durabilité définis à l'art. 17 de la directive 2009/28/CE⁷ (directive sur les énergies renouvelables). Un justificatif correspondant doit être apporté par l'exploitant d'aéronefs.

4.9 Annexe 4

L'annexe 4 règle les modalités d'établissement du plan de suivi du CO₂. Il s'agit notamment de garantir que les données collectées soient exhaustives et offrent une précision suffisante. Le plan de suivi du CO₂ doit identifier clairement les exploitants d'aéronefs et les aéronefs, et décrire une méthode permettant de recenser l'ensemble des aéronefs et des vols entrant dans le champ d'application de l'ordonnance. Il doit également contenir une description de la méthode permettant de déterminer les émissions de CO₂.

Les exploitants d'aéronefs dont les émissions annuelles de CO₂ dépassent 25 000 tonnes doivent en outre indiquer comment ils surveillent la consommation de carburant des différents aéronefs. Ils doivent de surcroît présenter une méthode permettant de remédier aux déficits de données.

⁷ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 16 ; modifiée en dernier lieu par la directive 2015/1513, JO L 239 du 15.9.2015, p. 1.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La révision partielle proposée et les contrôles des plans de suivi du CO₂ qu'elle implique ont des incidences sur les finances et l'état du personnel de la Confédération. Les travaux peuvent toutefois être maîtrisés avec les ressources financières et en personnel existantes. La grande majorité des exploitants d'aéronefs dont les vols appartiennent au champ d'application de la Suisse sont déjà intégrés au SEQE de l'UE. Puisque l'OFEV reconnaît les plans de suivi approuvés par les États de l'EEE dans le cadre du SEQE de l'UE, il suffit de vérifier leur exhaustivité. La charge de travail pour le contrôle du contenu des plans de suivi du CO₂ par l'OFEV et l'OFAC est donc réduite aux quelques plans devant être nouvellement établis.

5.2 Conséquences pour les cantons

Pour les cantons, la révision partielle proposée n'a aucune incidence financière ni effet sur l'état du personnel.

5.3 Conséquences pour les communes

Pour les communes, la révision partielle proposée n'a aucune incidence financière ni effet sur l'état du personnel.

5.4 Conséquences pour l'économie

Du point de vue économique, la charge administrative supplémentaire liée à la révision partielle proposée est faible. La plupart des exploitants d'aéronefs concernés sont intégrés au SEQE de l'UE et disposent donc déjà d'un plan de suivi du CO₂ pour le SEQE de l'UE ; ils doivent toutefois procéder à quelques adaptations.

5.5 Conséquences pour l'environnement

La révision partielle proposée n'a pas de conséquences environnementales directes.