

Interinstitutional files: 2021/0211 (COD)

Brussels, 19 May 2022

WK 7351/2022 INIT

LIMITE

CLIMA ENV ENER TRANS CODEC COMPET ECOFIN AVIATION

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

MEETING DOCUMENT

From: To:	General Secretariat of the Council Working Party on the Environment
Subject:	Fit for 55 package - ETS revision: WPE meeting on 23 May 2022 - Presidency steering note

In view of the WPE meeting on 23 May 2022 dedicated to ETS revision (ETS installations and maritime), delegations will find attached a note from the Presidency to steer discussions.

FRANCE22 PRÉSIDENCE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

PRÉSIDENCE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Réunion du groupe de travail Environnement du 23 mai 2022 Directive ETS

Note d'orientation de la Présidence

A la suite des discussions sur la partie ETS installations et maritime sous Présidence française en groupe Environnement, puis de la discussion au niveau du COREPER le 13 mai, la Présidence propose aux délégations un deuxième texte de compromis (ST 7815/2/2022 REV2).

Les amendements proposés font l'objet d'explications ci-dessous.

I. Cluster 8 : dispositions diverses

Seuil de 20MW (article 2(1)), installations dont les émissions proviennent à plus de 95% de la combustion de biomasse (Annexe I), autres dispositions

La Présidence propose de laisser inchangées ces dispositions par rapport au dernier compromis en appliquant un raisonnement par sous-période pour déterminer l'inclusion des installations dans l'ETS.

Calendrier de distribution d'allocations gratuites et de conformité (articles 11(2), 12(3), 21)

Pour mémoire, la dernière proposition de compromis de la Présidence était la suivante, présentée lors du groupe du 29 avril :

- conserver la date de soumission des rapports d'émissions vérifiées au 31 mars (notant que les autorités compétentes peuvent exiger des exploitants qu'ils soumettent leurs rapports un mois au plus tôt);
- modifier la date du rapport annuel sur le niveau d'activité au 30 avril afin d'étaler la charge d'activité pour les vérificateurs et les autorités compétentes (notant que les autorités compétentes peuvent exiger des exploitants qu'ils soumettent leur rapport plus tôt)
- modifier la date de délivrance des quotas gratuits au 30 juin ;
- modifier la date de conformité au 30 septembre ;
- modifier la date de rapport à la Commission sur l'application de la Directive ETS par les autorités compétentes au 30 septembre.

Plusieurs délégations avait indiqué pouvoir soutenir ou être ouvertes à cette proposition. Quelques délégations souhaitaient toutefois ajuster encore le calendrier par souci d'efficacité; certaines d'entre elles préconisant de conserver la date du 31 mars pour le rapport annuel d'activités.

La Présidence propose donc en guise de compromis d'avancer d'un mois le rapport d'activité au 31 mars, ce qui revient à conserver la date actuelle (au lieu de la précédente proposition de la Présidence du 30 avril) laissant davantage de temps entre cette date et la délivrance des quotas gratuits au 30 juin. Pour rappel, la date pour le rapport annuel ne figure pas dans la Directive ETS mais dans un texte de niveau inférieur (Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1842 (ALCR)).

Inclusion de l'incinération des déchets municipaux

Lors du COREPER du 13 mai, quelques délégations ont défendu l'inclusion dans l'ETS de l'incinération des déchets municipaux. Au niveau du groupe Environnement le 29 avril, plusieurs délégations l'ont également défendue ; plusieurs Etats membres souhaitaient au préalable que la Commission réalise une étude d'impact.

Considérant la possibilité déjà existante d'inclure ces activités d'une manière volontaire selon les conditions prévues à l'article 24 de la Directive ETS et considérant que le rôle d'un prix du carbone sur les émissions des incinérateurs de déchets municipaux dépend des politiques mises en œuvre dans chaque Etat-membre dans ce domaine, la Présidence suggère de mentionner l'inclusion des déchets municipaux dans une clause de réexamen de la directive, afin de demander à la Commission d'examiner cette option pour une mise en œuvre après 2030.

Ajout à l'article 30

Addition to Article 30

5. By 31 December 2026, the Commission shall submit a report assessing the impact and feasibility of a compulsory inclusion from 2031 onwards of installations for the incineration of hazardous or municipal waste in the Emissions Trading System covering the sectors listed in Annex 1 of Directive 2003/87/EC, taking into account relevant criteria such as the effects on the internal market, potential distortions of competition, and environmental integrity. The report shall, if appropriate, be accompanied by a legislative proposal to the European Parliament and to the Council to amend this Directive.

II. Clusters 4 et 7 (plafond, facteur de réduction linéaire, MSR) et article 29a

L'approche de la Présidence de conserver inchangés les grands paramètres de l'ETS (facteur linéaire de réduction, rebasage, grands paramètres de la réserve de stabilité du marché) et d'examiner dans le même temps un renforcement des dispositions de l'article 29a relatif aux mesures à prendre en cas de fluctuation excessive des prix a fait l'objet d'un large soutien des délégations, lors du COREPER du 13 mai. Certaines délégations ont indiqué vouloir étaler dans le temps le rebasage proposé par la Commission, quelques-unes ont évoqué le taux d'invalidation de la MSR. La Présidence propose de conserver ces dispositions en l'état.

Les délégations ont clairement exprimé leur préférence pour un déclenchement du dispositif automatique. Plusieurs délégations ont indiqué souhaiter diminuer le montant du multiplicateur de 2 à 1,5. Certaines délégations ont indiqué qu'elles souhaitaient injecter davantage de quotas issus de la MSR. Plusieurs délégations ont indiqué qu'elles préféraient ne pas modifier l'article 29a.

La Présidence propose de revenir sur le sujet à un stade ultérieur.

III. Cluster 6 – Dispositions financières

Fonds d'Innovation (article 10a (8))

• Volume du Fonds et origine des quotas et répartition géographique des projets

La Présidence propose de laisser inchangées les dispositions prévues dans son dernier compromis.

Secteurs couverts par le MACF

Concernant l'accompagnement à la transition des secteurs MACF, lors du COREPER du 13 mai, et notamment en lien avec le sujet de la limitation de la fuite de carbone potentielle liée aux exportations, la Présidence avait proposé de conserver la proposition de la Commission sur la décroissance des quotas gratuits et de prévoir, dans le cadre du Fonds d'innovation, un cumul des deux options discutées au niveau technique (« part significative » des quotas mis aux enchères ciblée sur les secteurs MACF, organisation d'appels à projets dédiés), accompagné de la mise en place d'une concentration des enchères au démarrage, afin de rendre le dispositif plus réactif.

Plusieurs Etats membres ont soutenu la proposition de la Présidence de préserver en l'état la proposition de la Commission consistant à réduire sur dix ans et de façon progressive les quotas gratuits. Quelques Etats membres préféraient toutefois une période plus longue; d'autres une différenciation par secteurs ou l'introduction d'une trajectoire d'extinction des quotas non linéaires. Plusieurs délégations ont également soutenu la proposition de la Présidence d'utiliser le Fonds d'innovation et de préciser la notion d' « attention particulière ». Plusieurs Etats membres ont par ailleurs appelé à trouver une solution plus efficace que le recours à une « attention particulière » aux secteurs MACF dans le cadre du Fonds d'innovation pour lutter contre les risques de fuites de carbone à l'export, qui soit compatible avec les règles de l'OMC. Une délégation a évoqué la possibilité d'un réexamen à mi-parcours, une autre l'alimentation du Fonds de modernisation. Certaines délégations ont indiqué que les recettes des enchères devraient revenir aux Etats membres.

La Présidence propose de conserver son approche consistant à préserver le rythme d'extinction des quotas gratuits proposé par la Commission et à utiliser le Fonds d'innovation comme véhicule pour accompagner la transition des secteurs MACF, notamment en lien avec le sujet de la limitation de la fuite de carbone potentielle liée aux exportations. La Présidence considère que la concentration d'un certain volume du Fonds innovation en début de période contribuera utilement à accélérer l'accompagnement de ces secteurs.

Sur ce dernier point, la Présidence propose de revenir sur le sujet ultérieurement avec une proposition rédactionnelle traduisant une intensification de la mise en œuvre du Fonds d'innovation en début de période.

Elle propose également de compléter son approche avec l'introduction d'une clause de réexamen et d'une obligation de suivi à l'article 30, s'adossant aux clauses de réexamen prévues à l'article 30 du règlement MACF sur ce point, donnant lieu à des rapports prévus avant le 1^{er} janvier 2026 puis tous les deux ans.

Article 10a (8)

8. 365 million allowances from the quantity which could otherwise be allocated for free pursuant to this Article, and 85 million allowances from the quantity which could otherwise be auctioned pursuant to Article 10, as well as the allowances resulting from the reduction of free allocation referred to in Article 10a(1a), shall be made available to a Fund with the objective of supporting innovation in low-carbon technologies and processes, and contribute to zero pollution objectives (the 'Innovation Fund'). Allowances that are not issued to aircraft operators

due to the closure of aircraft operators and which are not necessary to cover any shortfall in surrenders by those operators, shall also be used for innovation support as referred to in the first subparagraph.

In addition, 50 million unallocated allowances from the market stability reserve shall supplement any remaining revenues from the 300 million allowances available in the period from 2013 to 2020 under Commission Decision 2010/670/EU(*), and shall be used in a timely manner for innovation support as referred to in the first subparagraph. Furthermore, the external assigned revenues referred to in Article 21(2) of Regulation (EU) [FuelEU Maritime] shall be allocated to the Innovation Fund and implemented in line with this paragraph.

The Innovation Fund shall cover the sectors listed in Annex I and Annex III, including environmentally safe carbon capture and utilisation ("CCU") that contributes substantially to mitigating climate change, as well as products substituting carbon intensive ones produced in sectors listed in Annex I, and to help stimulate the construction and operation of projects aimed at the environmentally safe capture and geological storage ("CCS") of CO2, as well as of innovative renewable energy and energy storage technologies; in geographically balanced locations. The Innovation Fund may also support break-through innovative technologies and infrastructure to decarbonise the maritime sector and for the production of low- and zero-carbon fuels in maritime, aviation, rail and road transport. The Commission shall give special attention shall be given to projects in sectors covered by the [CBAM regulation] to support innovation in low carbon technologies, CCU, CCS, renewable energy and energy storage, in a way that contributes to mitigating climate change, with the aim that over the 2021-2030 period, projects in those sectors are awarded a significant share of the equivalence in financial value of allowances mentioned in paragraph 1a of this article, and may launch before 2027 calls for proposals dedicated to the sectors covered by the [CBAM regulation]. The Commission shall give special attention to projects contributing to directly or indirectly decarbonize the maritime sector and may launch calls for proposals to that end as appropriate. [...]

Article 30

The proposed addition in paragraph 2: "The measures applicable to CBAM sectors shall be kept under review in light of the application of Regulation xxx [reference to CBAM]." Moved to new paragraph 2a;

<u>2a.</u> The measures applicable to CBAM sectors shall be kept under review in light of the application of Regulation xxx [reference to CBAM]. <u>Before 1 January 2026 and every two years thereafter as part of its reports to the European Parliament and the Council pursuant to Article 30 of [the CBAM regulation], the Commission shall assess the impact of the mechanism on the risk of carbon leakage, including in relation to exports. The report shall assess the need for taking additional measures, including legislative measures, to address carbon leakage risks. The report shall, if appropriate, be accompanied by a legislative proposal.</u>

Fonds de Modernisation (Article 10d, Annexe IIB)

La Présidence propose de laisser inchangées les dispositions prévues dans son dernier compromis.

Utilisation des recettes nationales de la mise aux enchères (article 10(3))

La Présidence propose de laisser inchangées les dispositions prévues dans son dernier compromis.

IV. Cluster 5 – Allocations gratuites et fuites de carbone

Réduction accélérée des référentiels (article 10a(2)), conditionnalité des allocations gratuites (article 10a(1a)), autres dispositions

La Présidence propose de laisser inchangées ces dispositions par rapport à son dernier compromis.

Réduction de l'allocation gratuite pour les secteurs MACF (article 10a(1a))

La Présidence propose de laisser inchangées ces dispositions par rapport à son dernier compromis.

Question pour la discussion

1. Pouvez-vous accepter les propositions de la Présidence ?

V. Cluster 2 : ETS maritime

Champ d'application

Prise en compte du risque d'évasion dans des ports proches de l'UE

Lors de la réunion du 21 mars 2022, plusieurs délégations se sont dites disposées à considérer une modification de la définition du port d'escale afin de limiter les risques d'évasion via une escale opportuniste ou une relocalisation des opérations de transbordement aux portes de l'Union. Lors du COREPER du 13 mai, plusieurs délégations ont également demandé la poursuite des travaux sur la question des risques d'évasion dans le secteur maritime.

La Présidence a travaillé sur une possible rédaction en ce sens sur la base d'une proposition écrite faite par une délégation. Considérant que le risque d'évasion concerne essentiellement le transport de conteneurs via l'ajout dans une rotation d'une escale aux portes de l'UE pour

limiter le trajet concerné par le rendu des quotas ETS, la Présidence propose d'exclure les escales réalisées dans des ports de transbordement localisés à moins de 300 milles nautiques de l'UE des escales prises en compte dans la définition du périmètre géographique de l'ETS appliqué au secteur maritime. La Présidence propose pour mettre en œuvre cette disposition de définir les ports de transbordement (c'est-à-dire le déchargement/chargement de conteneurs d'un navire à un autre) comme les ports dont l'activité de transbordement représente plus de 65% de leur activité conteneurs totale annuelle.

Cette proposition suppose les modifications suivantes :

Ajout des définitions suivantes à l'article 3:

(wa) 'port of call' means the port where a ship stops to load or unload cargo or to embark or disembark passengers, considering that stops for the sole purposes of refuelling, obtaining supplies, relieving the crew, going into dry-dock or making repairs to the ship and/or its equipment, stops in port because the ship is in need of assistance or in distress, ship-to-ship transfers carried out outside ports, stops for the sole purpose of taking shelter from adverse weather or rendered necessary by search and rescue activities, and stops of containerships in a neighbouring container transhipment port listed in the implementing act adopted pursuant to Article 3g(1a) are excluded.

Modification de l'article 3g:

1. The allocation of allowances and the application of surrender requirements in respect of maritime transport activities shall apply in respect of fifty percent (50 %) of the emissions from ships performing voyages departing from a port <u>of call</u> under the jurisdiction of a Member State and arriving at a port <u>of call</u> outside the jurisdiction of a Member State, fifty percent (50 %) of the emissions from ships performing voyage departing from a port <u>of call</u> outside the jurisdiction of a Member State and arriving at a port <u>of call</u> under the jurisdiction of a Member State, one hundred percent (100 %) of emissions from ships performing voyages departing from a port <u>of call</u> under the jurisdiction of a Member State and arriving at a port <u>of call</u> under the jurisdiction of a Member State and one hundred percent (100 %) of emissions from ships at berth in a port <u>of call</u> under the jurisdiction of a Member State.

The Commission shall by 31 December 2023 by means of implementing acts establish a list of the neighbouring container transhipment ports and update this list before 31 December every two years thereafter.

Those implementing acts shall list neighbouring container transhipment ports located outside the Union but less than 300 nautical miles of the Union territory, where the share of transhipment of containers, measured in twenty-foot equivalent unit, exceeds 65% of the total container traffic of that port during the most recent twelve-month period for which relevant data are available. For the purpose of this paragraph containers shall be considered as transhipped when they are unloaded from a ship to the port for the sole purpose of loading them on another ship. The list shall not include ports located in a third country that effectively apply measures equivalent to this Directive.

Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 22a(2).

¹ Ce pourcentage pour définir un port de transbordement est issu de « Notteboom et al., 2019, The relationship between transhipment incidence and throughput volatilityin North European and Mediterranean container ports, Journal of Transport Geography ». Une délégation proposait un pourcentage de 60%

Recital

With the increased costs of shipping which the extension of Directive 2003/67/EC to maritime shipping activities entails, there is in the absence of a global measure a risk of circumvention. Evasive port calls to ports outside of the Union will not only diminish the environmental benefits of internalising the cost of emissions from maritime activities but may lead to additional emissions due to the extra distance travelled to evade application of Directive 2003/67/EC. It is therefore appropriate to exclude from the concept of port of call certain stops at non-Union ports. That exclusion should be targeted to ports in the Union's vicinity where the risk of evasion is the largest. A limit of 300 nautical miles constitutes an proportionate response to evasive behaviour, balancing the additional burden and the risk of evasion. Moreover, the exclusion from the concept of port of call should only target containerships and ports whose main activity is the transhipment of containers. For such shipments the risk of evasion, in the absence of mitigating measures, also consist in a shift of port hub to ports outside the Union aggravating the effects of the evasion. To ensure the proportionality and equal treatment of the measure account should be taken to measures in third countries that have an effect equivalent to Directive 2003/67/EC.

Si cette proposition devait être acceptée, le règlement MRV devrait également être modifié en cohérence.

 Demande d'exemption de l'application de la directive pour les Etats membres n'ayant pas de ports maritimes ni de registre maritime

Quelques Etats membres enclavés et ne possédant pas de pavillon maritime souhaitaient pouvoir être exemptés de l'application de la directive et ont fait une proposition écrite en ce sens. La Présidence note toutefois que des compagnies maritimes peuvent être enregistrées dans ces Etats membres, même si ce n'est pas le cas à l'heure actuelle et bien que ceux-ci ne possèdent pas de ports maritimes ni de registre d'immatriculation de navires. Ces Etats membres pourraient donc en conséquence être concernés par la définition des autorités administrantes définies à l'article 3gd(1) alinéa (a).

En conséquence, la Présidence ne peut pas retenir les propositions formulées par plusieurs délégations.

Cependant, pour maintenir le champ d'application initial de l'article 20(5) du règlement MRV la Présidence propose un ajout à cet article :

Article 20(5) MRV Regulation

"5. Any Member State without maritime ports in its territory and which has closed its national ship register or has no ships flying its flag that fall within the scope of this Regulation, and as long as no such ships are flying its flag, may derogate from the provisions of this Article. Any Member State that intends to avail itself of that derogation shall notify the Commission at the latest on 1 July 2015. Any subsequent change shall also be communicated to the Commission.

The possibility to derogate under this paragraph shall not apply to a Member State whose responsible authority is the administering authority of a shipping company. "

Autres

En ce qui concerne les autres aspects du champ d'application (périmètre géographique, non CO2, taille des navires), les propositions de la Présidence restent inchangées.

Des suggestions supplémentaires concernant l'inclusion des émissions non CO2 et l'inclusion d'une clause de révision sur la taille des navires dans le règlement MRV seront diffusées séparément, ainsi que des indications sur les modifications nécessaires pour transformer l'amendement du règlement MRV en un règlement modificatif, conformément à l'avis fourni par le Service juridique du Conseil. Sur ce dernier point, prenant en compte les explications de du SJC sur les différences entre les effets juridiques d'une Directive et celles d'un Règlement, la Présidence suggère la scission de la proposition en deux actes. Les colégislateurs adopteront donc deux actes différents : un Règlement contenant les modifications du Règlement MRV proposé par la Commission dans l'article 3 de la proposition et une Directive avec les modifications de la Directive ETS (Article 1 de la proposition) et la Décision 2015/1814 concernant la réserve de stabilité du marché (Article 2 de la proposition).

Cette scission pour des raisons juridiques nécessitera aussi des changements techniques des dispositions finales, notamment les Articles 6 et 8 de la proposition. De la même façon, les considérants devront être divisés entre les deux actes.

Introduction progressive des exigences applicables au transport maritime (article 3ga)

La Présidence suggère de conserver sa proposition dans son dernier compromis.

Modalités du transfert des coûts de l'ETS de la compagnie maritime à l'affréteur (nouvel article 3qaa)

Lors de la réunion du 2 mai, la Présidence proposait une disposition visant à faciliter un éventuel transfert des coûts de l'ETS de la compagnie maritime à l'opérateur commercial, avec deux options proposées aux délégations sur le caractère contraignant ou non de cette disposition (emploi de « *may* » ou de « *shall* »). Plusieurs délégations ont exprimé une préférence pour l'option shall, tandis que d'autres délégations ont exprimé une préférence pour le terme « may », certaines délégations se disaient prêtes à accepter « shall ».

La Présidence a travaillé sur une proposition sur la base d'une proposition écrite faite par plusieurs délégations. S'agissant d'une directive, il semble préférable de spécifier que c'est l'Etat membre qui doit prévoir ce droit de remboursement dans le droit national. Le Service Juridique du Conseil pourra apporter des précisions sur la différence entre cette approche et les alternatives déjà présenté par la Présidence. La Présidence propose ainsi la rédaction cidessous :

Nouvel article 3gaa (après l'article 3ga)

<u>Provisions for transfer of the costs of the ETS from the shipping company to another entity</u>

Member States shall take the necessary measure to ensure that when the ultimate responsibility for the purchase of the fuel or the operation of the ship is assumed by a different entity than the shipping company, the shipping company is entitled to reimbursement from that entity for the costs arising from the surrender of allowances.

Operation of the ship for the purposes of this Article means determining the cargo carried, the route and the speed of the ship. The shipping company remains the responsible entity for surrendering allowances as required under Article 3ga and Article 12 of this Directive and for overall compliance with the provisions of national law transposing this Directive. Member States shall ensure that shipping companies under their responsibility comply with their obligations to surrender allowances, notwithstanding their entitlement to be reimbursed by the commercial operators for the cost arising from the surrender.

Clauses de rapport et de réexamen (article 3ge)

La Présidence suggère de conserver sa proposition dans son dernier compromis.

Soutien à la transition du secteur maritime

Lors du groupe du 29 avril, la Présidence avait proposé d'ajouter qu'une attention spéciale est portée au secteur maritime dans le Fonds d'innovation. Cette proposition a été accueillie de manière positive, bien que quelques délégations souhaitaient aller plus loin dans le soutien au secteur maritime tandis que d'autres délégations n'étaient pas favorables à cette mention.

La Présidence propose de préciser davantage cette attention spéciale avec la proposition cidessous :

Article 10a (8)

The Commission shall give special attention to projects contributing to directly or indirectly decarbonize the maritime sector and may launch calls for proposals to that end as appropriate. [...]

Administration du système

Sanctions (article 16)

Concernant le mécanisme d'ordre d'expulsion, la Présidence proposait lors de la réunion du 2 mai de conserver la proposition de la Commission tout en proposant quelques ajustements rédactionnels. La Commission avait soulevé que la proposition de la Présidence pouvait poser une difficulté dans la mesure où l'ordre d'expulsion s'applique à tous les navires d'une compagnie. La Présidence propose en conséquence de retirer sa proposition dans la première phrase de l'article 16(11a), et de conserver celles figurant à l'avant-dernière phrase de cet article. Elle suggère enfin de compléter cet article pour bien prendre en compte tous les cas de figures dans un souci de clarté.

Article 16(11a)

« 11a. In the case of a shipping company that has failed to comply with the surrender requirements for two or more consecutive reporting periods and where other enforcement measures have failed to ensure compliance, the competent authority of the Member State of the port of entry may, after giving the opportunity to the shipping company concerned to submit its observations, issue an expulsion order which shall be notified to the Commission, the

European Maritime Safety Agency (EMSA), the other Member States and the flag State concerned. As a result of the issuing of such an expulsion order, every Member State, with the exception of the Member State whose flag the ship is flying, shall refuse entry of the ships under the responsibility of the shipping company concerned into any of its ports until the company fulfils its surrender obligations in accordance with Article 12. Where the ship flies the flag of a Member State and <u>enters or is found in one of its ports</u>, the Member State concerned shall, after giving the opportunity to the company concerned to submit its observations, <u>order a flag detention detain the ship</u> until the shipping company fulfils its obligations.

Where a ship that flies the flag of a Member is found with a failure referred to in the first subparagraph while in one of the ports of the Member State whose flag the ship is flying, the Member State concerned may, after giving the opportunity to the company concerned to submit its observations, issue a flag detention order until the shipping company fulfils its obligations. It shall inform the Commission, the EMSA and the other Member States thereof. As a result of the issuing of such a flag detention order, every Member State shall take the same measures as following an expulsion order in accordance with the second subparagraph.

This paragraph shall be without prejudice to international maritime rules applicable in the case of ships in distress.

Autres

En ce qui concerne les autres aspects de l'administration du système, les propositions de la Présidence restent inchangées.

Question pour la discussion :

2. Pouvez-vous accepter les propositions de la Présidence ?