

Lignes directrices sur une interprétation conjointe de l'Article 11b (6) de la Directive 2003/87/CE, amendée par la Directive 2004/101/CE

Objectif: Harmoniser la procédure relative aux grands projets hydroélectriques visés par l'Article 11b(6) de façon à donner confiance au marché et aux États membres dans l'utilisation et l'acceptation des REC (Réductions d'Émissions Certifiées)/URE (Unités de Réduction des Emissions) dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (ETS) de l'UE

I. Introduction

1. Le présent document est le fruit d'une tentative d'aboutir à un accord entre les États membres et la Commission sur l'interprétation et l'application de l'Article 11b(6) de la Directive liée.
2. Le document établit une interprétation conjointe du sens à donner à certains aspects du texte de l'Article 11b(6) quant à son champ d'application (voir Section III.1: "Champ d'application", ci-dessous) et aux moyens permettant aux promoteurs de projets de démontrer la conformité de leurs projets aux exigences pertinentes (voir Section III.2: "Démonstration de la conformité" ci-dessous). Bien que la décision finale d'accepter un projet comme conforme aux exigences précitées reste du ressort de l'État membre qui approuve l'activité de projet, un accord sur ces principes garantit l'application par les AND/PFD compétentes des mêmes critères, spécifiés dans le Modèle de rapport de conformité¹, lors de l'évaluation d'activités similaires de projets hydroélectriques. Le but est de garantir aux promoteurs de projets un traitement égal et équitable quel que soit l'État membre où ils sollicitent une approbation, de façon à donner de la clarté au marché du carbone.
3. Par l'adoption des présentes lignes directrices et du Modèle de rapport de conformité via leurs procédures nationales pour le 1^{er} avril 2009, les États membres visent à créer une situation équitable pour les promoteurs d'activités de projets hydroélectriques. L'accord de respecter ces lignes directrices est un engagement volontaire de la part des États membres. Son but est de favoriser une approche harmonisée de la mise en œuvre de l'Article 11b (6) à travers l'UE et de donner confiance aux États membres dans l'acceptation des REC/URE issues de ces projets en vue de leur utilisation dans le système ETS de l'UE. Il ne

¹"Compliance Report Assessing Application of Article 11b(6) of Emissions Trading Directive to Hydroelectric Project Activities Exceeding 20 MW". Voir annexe 1 aux "Lignes directrices".

compromet nullement l'autorité souveraine de l'AND/PFD de chaque État membre de décider des activités de projets qu'elle entend approuver.

4. Conformément à l'Article 11a de la Directive, "*Les États membres... peuvent permettre à des exploitants d'utiliser des REC et des URE résultant d'activités de projets dans le système communautaire*". La directive stipule que les décisions concernant l'utilisation des REC et URE est laissée aux États membres, à l'exception des crédits carbone exclus d'une utilisation dans le système ETS de l'UE.² Dans la mesure où la participation aux activités de projets MOC et MDP est volontaire et où la directive laisse en dernière instance aux États membres la décision d'autoriser l'utilisation de crédits carbone résultant d'activités de projets dans le système d'échange de quotas d'émission, "*il convient d'encourager les entreprises à améliorer les performances sociales et environnementales des activités MOC et MDP auxquelles elles participent*".³ Dans le cas de projets hydroélectriques d'une capacité de production excédant 20 MW, ces exigences sont définies à l'Article 11b(6) qui stipule: "*Dans le cas d'activités de projets de production d'hydroélectricité avec une capacité de production excédant 20 MW, les États membres s'assurent, lorsqu'ils approuvent de telles activités de projets, que les critères et lignes directrices internationaux pertinents, y compris ceux contenus dans le rapport final de novembre 2000 de la Commission mondiale des barrages "Barrages et Développement – Un nouveau cadre pour la prise de décisions", seront respectés pendant la mise en place de telles activités de projets*". L'interprétation donnée à cet article varie aujourd'hui entre les États membres et a engendré une fragmentation du marché du carbone et une incertitude pour ceux qui y participent.
5. Les États membres ont consenti à l'acceptation en principe de lignes directrices conjointes pour l'approbation des activités de projets hydroélectriques à grande échelle. Ces lignes directrices sont également susceptibles de guider les États membres quant à l'acceptation de crédits carbone conformes.
6. Un document intitulé "*Compliance Report Assessing Application of Article 11b(6) of Emissions Trading Directive to Hydroelectric Project Activities Exceeding 20 MW*" (Rapport de conformité évaluant l'application de l'Article 11b(6) de la Directive relative à l'échange de quotas d'émission aux activités de projets hydroélectriques excédant 20 MW), ci-après le "Modèle de rapport de conformité", définit les critères d'évaluation retenus par les États membres. Ces critères seront

² Compensations carbone résultant d'activités de projets nucléaires et crédits temporaires issus de projets UTCATF.

³ Considérant 15 dans le préambule à la Directive 2004/101/CE

appliqués par les AND/PFD pour la sélection des activités de projets hydroélectriques à grande échelle génératrices de compensations carbone autorisées dans le système communautaire d'échange.

7. Dès qu'une activité de projet a reçu une "*Letter of Approval*" (lettre d'approbation - LoA) d'un pays investisseur suite au dépôt et à l'évaluation favorable d'un Rapport de conformité validé Article 11b(6), tous les États membres consentent à accepter l'utilisation des REC/URE issues de ce projet dans leurs registres nationaux dans le cadre du système ETS de l'UE.
8. Les crédits issus de toutes les activités de projets hydroélectriques approuvés par les États membres avant le 1^{er} avril 2009 peuvent également entrer en ligne de compte pour une acceptation comme conformes dans les registres nationaux des États membres. A cet égard, conformément à l'Article 11a de la Directive, les États membres sont libres d'exercer leur droit souverain afin de décider des compensations carbone à accepter comme conformes. Si un État membre le décide, l'acceptation de ces crédits comme conformes dans son Registre national peut être conditionnée au dépôt auprès de son Administrateur de registre d'un Rapport de conformité validé Article 11b (6), ou d'un autre rapport validé accepté par l'AND/PFD d'un autre État membre, démontrant que les 7 priorités stratégiques définies dans le rapport de novembre 2000 de la Commission mondiale des barrages " Barrages et Développement – Un nouveau cadre pour la prise de décisions" ont été respectées pendant la mise en place du projet. La validité des REC/URE issues de tels projets pour une utilisation dans les registres d'autres États membres n'est pas contestée à cet égard.
9. Tenant compte du désir d'harmonisation des procédures, les États membres consentent à fournir une information accessible au public concernant les projets approuvés comme conformes aux exigences de l'Article 11b(6), ainsi qu'à indiquer les entités habilitées à procéder à la validation du Rapport de conformité⁴ dans chaque État membre. Ces mesures visent à garantir la transparence des procédures et à fournir des informations à jour sur la mise en œuvre du présent accord volontaire.

⁴ Rapport de conformité établi conformément au Modèle de rapport de conformité joint en Annexe 1 aux présentes "Lignes directrices".

II. Contexte

1. Les projets hydroélectriques à grande échelle peuvent affecter défavorablement le développement dans certaines régions et ont des impacts sociaux et environnementaux non désirés. Par ailleurs, ils peuvent également favoriser le développement d'activités humaines dans une optique socialement équitable, écologiquement durable et économiquement viable. Le recours à la production d'énergie hydroélectrique, entrepris dans une optique responsable et équitable, peut contribuer de façon significative à une diminution des émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, les effets sociaux et environnementaux néfastes des projets hydroélectriques à grande échelle peuvent porter atteinte aux impacts positifs de ces projets. Par l'adoption de l'Article 11b(6) de la Directive 2004/101/CE, l'Union européenne a entrepris de s'assurer que la mise en place de projets hydroélectriques respecte les lignes directrices internationales pertinentes, y compris celles contenues dans le rapport de novembre 2000 de la Commission mondiale des barrages: " Barrages et Développement – Un nouveau cadre pour la prise de décisions".

2. La Commission mondiale des barrages s'était fixée deux objectifs: 1) examiner l'impact des grands barrages en matière de développement et évaluer les alternatives disponibles en ce qui concerne le développement des ressources en eau et en énergie; et 2) mettre au point des critères, des lignes directrices et des normes acceptables à l'échelle internationale, concernant la planification, la conception, l'évaluation, la construction, l'exploitation et le contrôle des grands barrages, ou leur mise hors service. Ces objectifs englobent, sans toutefois s'y limiter, les aspects généraux suivants:
 - éviter et minimiser les impacts sur les écosystèmes, les moyens de subsistance, la santé et le patrimoine culturel (et religieux);
 - analyser les besoins et les alternatives en fonction de nombreux critères différents (analyse multicritères);
 - améliorer les moyens de subsistance des populations déplacées et affectées par les projets;
 - s'assurer du respect des mesures de compensation;
 - appliquer les principes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises, conformément au considérant 15 de la Directive 2004/101/CE.⁵

⁵ Vu que le but des Lignes directrices est à la fois de préserver les obligations des EM dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto ET de refléter l'esprit de l'Article 11b(6) et des considérants pertinents dans le préambule à la Directive 2004/101/CE.

Une approche harmonisée devrait contribuer à garantir la durabilité et l'intégrité environnementale des activités de projets hydroélectriques à grande échelle approuvées par les États membres.

III. Conformité avec l'Article 11b (6) de la Directive sur l'échange de quotas d'émissions

1. Champ d'application

1. L'Article 11b (6) s'applique à toutes les activités de projets hydroélectriques d'une capacité de production excédant 20MW, qu'un barrage soit ou non impliqué dans le projet et quelle que soit la taille du barrage⁶.
2. Lorsqu'ils approuvent des activités de projet, les États membres doivent s'assurer que tout projet impliquant des installations de production d'énergie hydroélectrique d'une capacité excédant 20 MW sont conformes à l'Article 11b (6) pendant leur mise en place.
3. En cas d'améliorations et d'extensions d'installations existantes, l'Article 11b (6) ne s'applique que si l'activité de projet MDP/MOC faisant l'objet de la demande porte sur une capacité de production excédant 20 MW. La capacité des installations existantes est sans importance. Ainsi, en cas d'améliorations et d'extensions d'installations existantes, c'est l'amélioration ou l'extension elle-même qui doit excéder 20 MW, sauf si l'installation existante est déjà un projet MDP/MOC.
4. L'Article 11b (6) s'applique aux activités de projets hydroélectriques excédant 20 MW, constituées de deux ou plusieurs projets de taille réduite regroupés en un seul conformément aux règles de regroupement du Conseil exécutif du MDP.
5. Au cas où des promoteurs de projet sollicitent l'approbation de plusieurs petites activités de projets hydroélectriques dans un seul DCP, qui s'additionnent à hauteur d'une capacité combinée de 20 MW ou plus, mais sans lien technique ou environnemental entre elles⁷, l'Article 11b(6) ne doit pas être pris en compte.

⁶ Ici, les "Lignes directrices" se réfèrent à l'interprétation du champ d'application de l'Article 11b (6). La Directive s'applique indépendamment de la définition de grand barrage donnée par la Commission internationale des grands barrages. Selon certains acteurs, la CMB ne pourrait s'appliquer qu'à des projets incluant un barrage et un barrage d'une hauteur supérieure à 15m. L'Article 11 b (6) fixe une autre limite définie dans le paragraphe ci-dessus.

⁷ Comme défini dans l'Évaluation des incidences sur l'environnement.

2. **Démonstration de la conformité**

1. L'Article 11b (6) se réfère à des "critères et lignes directrices internationaux pertinents, y compris ceux contenus dans le" rapport CMB. Les lignes directrices de la CMB ont été conçues de façon à refléter les meilleures pratiques en matière d'évaluation de durabilité . En tant que tel, le rapport CMB peut être considéré comme un reflet fidèle des "*critères et lignes directrices internationaux pertinents*", sans préjudice de la possibilité de considérer également d'autres critères et lignes directrices pertinents dans le futur, si ceux-ci sont acceptés conjointement par les États membres.
2. Les entités qui sollicitent l'approbation d'un projet par des États membres doivent fournir les preuves établissant la conformité du projet aux exigences de l'Article 11b (6).
3. En vue de démontrer la conformité d'un projet à l'Article 11b (6), son promoteur doit remettre un Rapport de conformité distinct des documents de la demande à l'AND/PFD de l'État membre ou à l'entité désignée par l'État membre pour remplir cette fonction.
4. Le Rapport de conformité (fondé sur des documents, des visites et interviews et respectant la structure du Modèle de rapport de conformité⁸) peut être établi par un des participants au projet ou par un tiers pour le compte du participant (un expert/consultant externe ou une EOD).
5. Le Rapport de conformité doit être validé par une Entité opérationnelle désignée (EOD) ou une Entité indépendante accréditée (EIA) habilitée pour ce champ d'application sectoriel particulier, ou un autre tiers indépendant qualifié accepté par l'État membre, dénommée ci-après "Entité validatrice indépendante."
6. La décision finale sur la conformité du projet à l'Article 11b(6) est prise par l'AND/PFD d'un État membre.
7. La "Mise en place d'un projet" comprend les étapes suivantes:
 - évaluation des besoins et alternatives,
 - préparation du projet,
 - et
 - mise en œuvre du projet.

⁸ Voir Annexe 1 aux "Lignes directrices".

Les normes de qualité définies dans le rapport de novembre 2000 de la Commission mondiale des barrages: " Barrages et Développement – Un nouveau cadre pour la prise de décisions" ne peuvent être vérifiées qu'à un stade plus avancé de la mise en place du projet, après l'évaluation des besoins et alternatives. Dès lors, une lettre d'approbation (LoA) ne peut être délivrée à un grand projet hydroélectrique tel que défini à l'Article 11b (6) qu'au plus tôt au stade de préparation du projet.

8. En phase de mise en œuvre, la conformité est censée respectée lorsque des mesures d'atténuation et de compensation ont été mises en place et contrôlées et que, dans la mesure du possible, des plans de mise hors service ont été élaborés.
9. Lorsqu'un projet est en phase de préparation ou de mise en œuvre, les États membres ont la faculté de délivrer une lettre d'approbation (LoA), assortie d'exigences parallèles en matière de contrôle de la mise en œuvre des mesures de compensation et autres engagements.

3. Contenu du "Rapport de conformité Article 11b (6)"

1. Le Modèle de rapport de conformité établit un standard pour la présentation des informations requises afin de confirmer que les critères et lignes directrices internationaux pertinents ont été respectés pendant la mise en place des activités de projet. (Voir Annexe 1)
2. Les États membres consentent à accepter le Modèle de rapport de conformité comme formulaire standard pour la fourniture des informations nécessaires à la démonstration de la conformité à l'Article 11b (6).
3. Le Rapport de conformité inclut un engagement souscrit par une Entité validatrice indépendante déclarant que, selon son évaluation, le projet respecte les sept priorités stratégiques énoncées dans le rapport de novembre 2000 de la Commission mondiale des barrages: " Barrages et Développement – Un nouveau cadre pour la prise de décisions".
4. La complexité et le niveau de détail du Rapport de conformité doivent être proportionnels à l'échelle du projet et de ses impacts⁹

⁹ Les exigences quant au degré d'approfondissement et à l'étendue du rapport doivent être proportionnelles aux caractéristiques du projet en question. Par exemple, un projet de centrale au fil de l'eau de 20MW qui n'implique aucune réinstallation de population requiert beaucoup moins d'attention qu'un projet de barrage de 1000 MW avec vaste réservoir et réinstallation de 5000 personnes.

5. Le Rapport de conformité est basé sur le Chapitre 8 des recommandations de la CMB, qui consiste en sept priorités stratégiques de bonne pratique, comme expliqué dans l'introduction ci-dessus.
6. En vue de la validation, le promoteur du projet doit fournir à l'Entité validatrice indépendante des preuves objectives, présentées conformément aux meilleures pratiques d'audit. Les meilleures pratiques pour la préparation d'un Rapport de conformité et l'établissement d'une déclaration légale de conformité à l'Article 11b (6) impliquent:
 - *Interviews et implication du public*: Des interviews doivent être organisées dans la mesure du possible. La documentation clé (p. ex. évaluations d'impact social et environnemental) doit être rendue publique/mise à disposition des parties prenantes pertinentes comme le propriétaire du projet, les conseillers techniques, les autorités locales pertinentes et les populations affectées.
 - *Observation du site*: Ceci suppose l'étude de l'emplacement physique et des autres activités liées à la construction et à la gestion de l'activité de projet hydroélectrique définie à l'Article 11b (6). Les observations du site sont à mener dans le but de confirmer ce qui est proposé et approuvé dans les documents de conception de projet et ce qui est affirmé par les EOD/PFD/entités validatrices indépendantes dans le Rapport de conformité sur base d'une analyse sur documents.
 - *Examen critique des documents*: Celui-ci est essentiel pour l'évaluation de documents tels que:
 - l'Évaluation des incidences sur l'environnement,
 - tout autre matériel étayant les informations listées en section D du DCP et l'approbation par l'autorité pertinente en matière d'environnement;
 - les documents relatifs à la planification (p. ex. études de faisabilité);
 - les documents d'évaluation des alternatives¹⁰ ;
 - les documents relatifs à la consultation des parties intéressées.
7. Le cas échéant, d'autres documents peuvent être requis tels que plans de compensation, de réinstallation, de développement et de financement. S'il s'avère impossible de réunir toute la documentation requise, une visite du site est nécessaire.
8. Les États membres ont la faculté d'évaluer et de modifier conjointement de temps à autre le contenu du Modèle de rapport de conformité et les

¹⁰ Comme spécifié dans le Modèle de rapport de conformité.

recommandations des présentes "Lignes directrices" afin de garantir le niveau souhaité d'harmonisation en ce qui concerne la conformité à l'Article 11b (6).