



Bruxelles, le 1.2.2017
COM(2017) 48 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone

Table des matières

1. INTRODUCTION	3
2. INFRASTRUCTURE DU SEQUE	6
2.1. Couverture des activités, des installations et des exploitants d'aéronefs	6
2.2. Registre de l'Union.....	9
3. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU CARBONE EN 2015	10
3.1. Offre: quotas mis en circulation.....	10
3.1.1. Plafond	10
3.1.2. Quotas délivrés	11
3.1.2.1. Allocation à titre gratuit.....	11
3.1.2.2. Programme NER 300.....	14
3.1.2.3. Mise aux enchères	15
3.1.2.4. Dérogation au principe de mise aux enchères intégrale pour le secteur de l'électricité	17
3.1.3. Crédits internationaux	20
3.2. Demande: quotas retirés de la circulation.....	22
3.3. Équilibre de l'offre et de la demande	22
4. SECTEUR DE L'AVIATION	27
5. SURVEILLANCE DU MARCHÉ	29
5.1. Nature juridique des quotas d'émission et traitement fiscal	30
6. SURVEILLANCE, DÉCLARATION ET VÉRIFICATION DES ÉMISSIONS.....	31
7. APERÇU DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES PRISES DANS LES ÉTATS MEMBRES.....	35
8. CONFORMITÉ ET MESURES D'EXÉCUTION.....	36
9. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	39
ANNEXE	40

1. INTRODUCTION

Depuis 2005, le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE) est la pierre angulaire de la stratégie de l'Union visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'industrie et le secteur de l'électricité d'une manière économiquement efficiente. Le système contribue de manière significative à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions que s'est fixé l'UE pour 2020 et l'Union est sur la bonne voie pour atteindre, voire dépasser, son objectif. Néanmoins, pour atteindre l'objectif de réduction des émissions d'au moins 40 % d'ici 2030, qui a été approuvé par les dirigeants de l'UE en octobre 2014 avec l'adoption du cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, des progrès doivent encore être accomplis. Cet objectif devra être atteint collectivement par les États membres de manière rationnelle, avec des réductions dans les secteurs couverts par le SEQE et les secteurs non couverts par celui-ci. Un SEQE efficace et réformé constituera le principal mécanisme pour atteindre cet objectif, qui revient à réduire les émissions de 43 % par rapport à 2005 dans les secteurs couverts par le SEQE.

En juillet 2015, la Commission a présenté une proposition législative¹ afin de réviser le SEQE pour la prochaine décennie. La réforme et la révision du SEQE font partie intégrante des travaux visant à établir une Union de l'énergie résiliente, un domaine d'action clé pour la Commission actuelle.

¹ COM (2015) 337, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52015PC0337>

Principaux aspects de la proposition de juillet 2015 de la Commission sur la révision du SEQE pour la phase 4 (2021-2030):

- Diminution du nombre total de quotas à un rythme annuel de 2,2 % à partir de 2021, contre 1,74 % actuellement.
- Allocations de quotas à titre gratuit mieux ciblées, grâce notamment aux évolutions suivantes:
 - o actualisation des valeurs des référentiels afin de tenir compte des progrès technologiques;
 - o groupes de risques de fuite de carbone plus ciblés;
 - o quantité de quotas alloués à titre gratuit tenant davantage compte des niveaux de production.
- Plusieurs mécanismes de soutien ont vocation à aider les secteurs de l'électricité et de l'industrie à relever les défis en matière d'innovation et d'investissement que leur pose la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂.
 - o Deux nouveaux fonds:
 - Fonds pour l'innovation: constitué pour étendre aux innovations décisives dans l'industrie le soutien existant accordé aux activités de démonstration de technologies innovantes.
 - Fonds pour la modernisation: destiné à faciliter les investissements visant à moderniser le secteur de l'électricité, et plus largement les systèmes d'énergie, et à améliorer l'efficacité énergétique dans dix États membres à plus faible revenu.

L'allocation de quotas à titre gratuit est maintenue afin de moderniser le secteur de l'électricité dans ces États membres à plus faible revenu.

En juillet 2016, la Commission a présenté un ensemble de mesures destinées à accélérer la transition de l'Europe vers une économie à faibles émissions de CO₂ et visant tous les secteurs². L'une des propositions législatives³ fixe aux États membres des objectifs contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non soumis au SEQE pour la période 2021-2030. D'une manière générale, le nouveau cadre repose sur les principes d'équité, de solidarité, d'efficacité économique et d'intégrité environnementale.

Un marché européen du carbone plus fort et plus performant a le potentiel d'apporter une contribution décisive à la transition de l'Europe vers une économie à faibles émissions de CO₂ et plus sûre sur le plan énergétique. En tant que premier grand marché mondial du

² http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016072001_fr.htm

³ COM(2016) 482 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016PC0482>

carbone, de surcroît le plus vaste, le SEQE contribue également largement aux efforts mondiaux décidés en décembre dernier à Paris dans le cadre du premier accord mondial sur le changement climatique.

Le premier rapport sur l'état du marché européen du carbone⁴ a été publié en novembre 2012 (rapport 2012 sur le marché du carbone). Il avait pour objectif d'analyser le fonctionnement du marché du carbone et d'examiner si des mesures réglementaires étaient nécessaires, l'excédent de quotas allant croissant. Dans le contexte du premier rapport sur l'état de l'Union de l'énergie, en novembre 2015⁵, la Commission européenne a adopté un deuxième rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone (rapport 2015 sur le marché du carbone) dans le cadre du rapport de situation de l'action pour le climat. Ce rapport couvrait les années 2013 et 2014 et présentait également certaines initiatives adoptées en 2015.

Le présent rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone requis au titre de l'article 10, paragraphe 5, et de l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE⁶ (directive SEQE) couvre l'année 2015, mais présente également certaines initiatives proposées ou convenues en 2016. Sauf mention contraire, la Commission s'est servie dans ce rapport des données publiquement accessibles et dont elle disposait en juin 2016.

Des informations générales concernant différents aspects du SEQE, déjà présentes dans les précédents rapports sur le marché du carbone, sont fournies dans les encadrés insérés tout au long du présent rapport.

⁴ COM(2012) 652 final, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_fr.pdf

⁵ COM(2015) 576 - ANNEXE 1, http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/docs/com_2015_576_annex_1_cover_en.pdf

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, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

2. INFRASTRUCTURE DU SEQE

2.1. Couverture des activités, des installations et des exploitants d'aéronefs

Le SEQE concerne les 28 États membres de l'UE, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Il couvre environ 11 000 centrales électriques et installations de production ainsi que les émissions de quelque 520 compagnies aériennes opérant entre les aéroports européens. Environ 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE sont couvertes par le système.

À compter de la phase 3 (2013-2020), les secteurs dont les installations fixes sont couvertes par le SEQE sont les industries grandes consommatrices d'énergie, soit les centrales électriques et autres installations de combustion, d'une puissance thermique nominale supérieure à 20 MW (à l'exception des installations de gestion de déchets dangereux ou de déchets municipaux), les raffineries de pétrole, les fours à coke, les usines sidérurgiques et usines de production de ciment, de verre, de chaux, de briques, de céramiques, de pâte à papier et de papier et carton, d'aluminium, de produits pétrochimiques, d'ammoniac, d'acide nitrique, d'acide adipique, de glyoxal et d'acide glyoxylique, le captage de CO₂, le transport par pipelines et le stockage géologique du CO₂. Le champ d'application du SEQE dans le secteur de l'aviation est limité aux vols intra-EEE jusqu'à la fin 2016.

Le SEQE couvre les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), les émissions de protoxyde d'azote (N₂O) dues à toute production d'acide nitrique, d'acide adipique, d'acide glyoxylique et de glyoxal, et les émissions de perfluorocarbures (PFC) découlant de la production d'aluminium.

Les États membres de l'Union peuvent ajouter d'autres secteurs et émissions de gaz à effet de serre au SEQE (procédure d'«opt-in»).

Au vu des rapports visés à l'article 21 soumis en 2016, le nombre d'installations autorisées s'élève au total à un peu moins de 10 950 installations pour la période de référence 2015, contre des chiffres d'environ 11 200 installations pour 2014 et d'environ 11 400 installations pour 2013.

Les combustibles brûlés dans les activités soumises au SEQE sont restés essentiellement fossiles en 2015. Cependant, 27 États membres⁷ ont également fait état de recours à la biomasse pour près de 2 000 installations au total (1966, soit 18 % des installations). Seuls 4 États membres n'ont déclaré aucun recours à la biomasse (FR, LI, LT, MT). L'indication des émissions liées à ces recours à la biomasse était incomplète dans certains rapports visés à l'article 21 (DK, IE, LV, PT, RO). Sur la base des données effectivement fournies, les

⁷ Quand il est fait référence aux rapports visés à l'article 21, les «États membres» comprennent les 28 États membres de l'UE, plus les pays de l'EEE (Islande, Norvège et Liechtenstein).

émissions provenant de la biomasse utilisée ont néanmoins pu être chiffrées à environ 125 millions de tonnes de CO₂ (environ 7 % des émissions déclarées dans le cadre du SEQE). Seuls deux États membres (DE et SE) ont déclaré une faible utilisation de biocarburants concernant au total quatre exploitants d'aéronefs⁸.

En ce qui concerne la ventilation par catégories compte tenu des émissions annuelles⁹, les données de 2015 font ressortir des résultats identiques à ceux de 2014, avec 72 % des installations classées en catégorie A, 21 % en catégorie B et seulement 7 % en catégorie C. En 2015, plus de 5 700 installations (hors secteur des technologies de l'information) ont été déclarées «installations à faible niveau d'émission» (soit 57 % du total, hors secteur des technologies de l'information)¹⁰. Le pourcentage élevé d'installations à faible niveau d'émission et de catégorie A confirme la pertinence de l'architecture à plusieurs niveaux et porteuse d'autres simplifications du système de surveillance, de déclaration et de vérification, dont la conception repose sur le principe de proportionnalité.

Si, du point de vue de la ventilation des installations dans les catégories A, B, C et la sous-catégorie «installations à faible niveau d'émission», la situation dans les États membres suit globalement la même tendance générale, on note des différences plus marquées en ce qui concerne les industries ou les activités couvertes. On trouve des installations du SEQE impliquant des activités de combustion dans tous les États membres. La majorité des États membres ont par ailleurs déclaré des activités de raffinage du pétrole, de sidérurgie, de production de ciment, de chaux, de verre, de céramiques et de pâte à papier et de papier. Seuls deux pays (FR et NO) ont déclaré des activités de captage et de stockage du CO₂ bénéficiant d'autorisations. S'agissant des activités du SEQE également recensées pour des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO₂, des autorisations ont été délivrées dans 13 pays (DE, ES, FR, GR, IS, IT, NL, NO, RO, SE, SI, SK, UK) pour ce qui concerne la production d'aluminium primaire et les PFC et dans 20 pays (tous à l'exception de CY, DK, EE, IE, IS, LI, LU, LV, MT, PT, SI) pour la production d'acide nitrique et le N₂O. Pour les autres secteurs émetteurs de N₂O, seuls trois États membres ont fait des déclarations, concernant la production d'acide adipique (DE, FR, IT) et la production de glyoxal et d'acide glyoxylique (DE, FR).

Comme l'indiquaient leurs rapports fournis en 2015, très peu d'États membres ont fait usage de la possibilité d'exclure les petits émetteurs du SEQE en vertu de l'article 27 de la directive SEQE. Cette possibilité est offerte par la directive afin de réduire encore les coûts

⁸Les émissions déclarées conformément à l'article 21 en lien avec l'utilisation de biocarburants représentent 0,001 % du total des émissions de l'exploitant d'aéronef concerné.

⁹ Voir le règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission du 21 juin 2012 relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 181 du 12.7.2012, p. 30, qui dispose que les installations qui émettent plus de 500 000 tonnes de CO₂(e) par an relèvent de la catégorie C, que celles qui émettent entre 500 000 et 50 000 tonnes de CO₂(e) par an relèvent de la catégorie B et que celles qui émettent moins de 50 000 tonnes de CO₂(e) par an relèvent de la catégorie A. En outre, les «installations à faible niveau d'émission» sont les installations de catégorie A qui émettent moins de 25 000 tonnes de CO₂(e) par an.

¹⁰ L'Italie continue d'omettre de fournir des données concernant le nombre d'installations qui sont des installations à faible niveau d'émission.

administratifs pour les petits émetteurs et est autorisée lorsque des mesures équivalentes sont en place en vue de réduire les émissions de GES. Au vu des rapports soumis en 2016, huit pays (DE, ES, FR, HR, IS, IT, SI, UK) ont eu recours à cette possibilité, notamment pour des installations concernées par des activités de combustion et impliquées dans la production de céramiques. Le total des émissions exclues pour 2015 s'élève à environ 4 millions de tonnes de CO₂ (soit environ 0,22 % du total des émissions vérifiées), contre 3,9 millions de tonnes en 2014 et 4,7 millions de tonnes de CO₂ en 2013.

Il convient de noter, au vu des rapports visés à l'article 21 soumis par les États membres en 2016, que seul un très petit nombre d'États membres ont tiré parti de la disposition de l'article 13 du règlement sur la surveillance et la déclaration¹¹ (RSD) pour autoriser l'utilisation de plans de surveillance simplifiés dans les cas de risque faible. Seuls BE (Flandre), FR, HR, HU, LI et LT ont utilisé cette possibilité s'agissant des installations, et seules FI, IS et PL y ont eu recours dans le secteur de l'aviation.

En ce qui concerne la couverture des exploitants d'aéronefs, le nombre d'exploitants d'aéronefs disposant d'un plan de surveillance SEQE est inférieur à 530 exploitants pour 2015, contre un chiffre de plus de 610 exploitants pour 2014.

¹¹ Règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission, voir la note de bas de page 8.

2.2. Registre de l'Union

Le registre de l'Union consigne les informations relatives à la propriété des quotas ainsi que les transactions concernant les quotas, tout comme une banque tient comptabilité des montants détenus sur ses comptes et des mouvements entre comptes. Ce registre unique est géré et tenu à jour par la Commission, tandis que les administrateurs des registres nationaux des 31 pays participant au SEQE font office de points de contact pour les représentants de plus de 20 000 comptes (sociétés ou personnes physiques).

Le registre unique offre les moyens aux émetteurs, aux négociants et aux 31 autorités nationales de l'UE de mener à bien leurs activités liées au SEQE, notamment en ce qui concerne l'allocation de quotas à titre gratuit aux installations fixes et aux exploitants d'aéronefs, l'enregistrement des émissions (installations fixes et exploitants d'aéronefs), l'exécution par les émetteurs, négociants professionnels et personnes physiques de transactions conclues par transfert de quotas entre comptes ou encore la compensation par les émetteurs de leurs émissions par restitution de quotas. En outre, le registre facilite la mise en œuvre de la décision relative à la répartition de l'effort* et est utilisé pour la mise aux enchères des quotas.

Dans le même temps, le registre de l'Union permet aux pays participants de se conformer aux règles du protocole de Kyoto des Nations unies (retrait ou annulation d'unités du protocole de Kyoto, par exemple).

* Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, JO L 140 du 5.6.2009, p. 136.

En 2016, le registre de l'Union connectera Malte et Chypre au relevé international des transactions des Nations unies (ITL) et mettra en œuvre, en coordination avec l'Organisation des Nations unies, les fonctionnalités nécessaires pour mener à bien les processus définis dans la décision 3/CMP.11 de la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto¹².

En tant qu'administrateur central du registre de l'Union, la Commission travaille constamment, en concertation avec les administrateurs des registres nationaux, à l'amélioration de ses fonctionnalités, de sa sécurité et de sa simplicité d'utilisation.

Des informations plus détaillées concernant le SEQE sont disponibles dans le Manuel du SEQE de l'UE (en anglais)¹³.

¹² <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cmp11/eng/08a01.pdf>

¹³ http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_handbook_en.pdf

3. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU CARBONE EN 2015

Le présent chapitre fournit des informations sur l'offre et la demande de quotas d'émission du SEQE de l'UE, couvrant le plafonnement, l'allocation à titre gratuit, le programme NER 300, la mise aux enchères, la dérogation au principe de mise aux enchères intégrale pour le secteur de l'électricité dans certains États membres et l'utilisation de crédits internationaux.

Au niveau de la demande, il donne une vue d'ensemble des émissions vérifiées et de l'équilibre entre l'offre et la demande.

3.1. Offre: quotas mis en circulation

3.1.1. Plafond

Le SEQE repose sur un principe de plafonnement et d'échange des droits d'émission. Le plafond détermine la quantité absolue de gaz à effet de serre qui peut être émise dans le système afin d'assurer la réalisation de l'objectif de réduction des émissions et il correspond au nombre de quotas mis en circulation au cours d'une phase d'échanges.

Depuis l'entrée en vigueur de la phase 3, un plafond unique s'applique à l'échelle de l'UE, fixé par la directive SEQE. Le plafond diminue chaque année d'un facteur de réduction linéaire de 1,74 % par rapport à la quantité totale annuelle moyenne de quotas délivrés durant la période 2008-2012.

Le tableau 1 indique le niveau du plafond pour chaque année sur la période 2013-2020 (phase 3).

Tableau 1: Plafond du SEQE pour 2013-2020

Année	Plafond annuel (à l'exclusion de l'aviation)
2013	2 084 301 856
2014	2 046 037 610
2015	2 007 773 364
2016	1 969 509 118
2017	1 931 244 873
2018	1 892 980 627
2019	1 854 716 381
2020	1 816 452 135

3.1.2. Quotas délivrés

3.1.2.1. Allocation à titre gratuit

Bien que, depuis l'entrée en vigueur de la phase 3, la mise aux enchères constitue la méthode par défaut pour l'allocation de quotas d'émission aux sociétés participant au SEQE, certaines allocations continueront de s'effectuer à titre gratuit jusqu'en 2020 et au-delà. Les principes suivants s'appliquent:

- la production d'électricité ne reçoit plus de quotas gratuits (voir section 3.1.2.4);
- l'allocation de quotas à titre gratuit est régie par des règles harmonisées à l'échelle de l'UE;
- l'allocation à titre gratuit s'appuie sur des valeurs de performance de référence pour renforcer les incitations à réduire les émissions de gaz à effet de serre et récompenser les installations les plus efficaces;
- il est prévu une réserve pour les nouveaux entrants (RNE) à l'échelle de l'UE, représentant 5 % du volume total de quotas pour la phase 3 (la monétisation de 300 millions de quotas provenant de cette réserve a été décidée pour financer le programme NER 300, voir section 3.1.2.2).

Des quotas gratuits sont prévus pour les installations industrielles afin de contrer le risque potentiel de fuite de carbone (transferts de production pour des raisons de coûts liés aux politiques climatiques vers des pays tiers où les contraintes en matière d'émissions de gaz à effet de serre sont moins strictes, avec pour conséquence potentielle une augmentation des émissions totales de la société).

Les secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone sont recensés sur une liste officielle couvrant actuellement la période 2014-2019.

Au cours de la phase 3, 39 % du volume total de quotas disponibles seront alloués à titre gratuit aux installations industrielles et de production d'électricité pour la chaleur qu'elles produisent. Cette part de l'allocation à titre gratuit est amenée à progresser encore en raison des allocations aux nouveaux entrants jusqu'en 2020. Actuellement, il n'est pas possible de déterminer quel volume de la réserve destinée aux nouveaux entrants sera utilisé au cours des prochaines années. Cependant, au vu des tendances, le volume supplémentaire de quotas attribués à titre gratuit provenant de la RNE ne devrait pas représenter plus de 2 % du plafond. Par conséquent, sur la phase 3, l'allocation gratuite devrait avoisiner les 41 % du nombre total de quotas. En outre, environ 2 % du plafond total sont utilisés pour financer le programme NER 300 (voir section 3.1.2.2.). Par conséquent, la part de la mise aux enchères dans la phase 3 s'élève à 57 %.

Les nouvelles installations couvertes par le SEQE et les installations dont les capacités sont augmentées peuvent bénéficier d'une allocation à titre gratuit complémentaire provenant de la RNE dans la phase 3. La RNE initiale, après déduction des 300 millions de quotas dévolus

au programme NER 300, contenait 480,2 millions de quotas. En date de juillet 2016, 109,2 millions de quotas destinés à 492 installations avaient été réservés pour l'ensemble de la phase 3. Les 371,0 millions de quotas de la RNE restante sont allouables à l'avenir à de nouvelles installations ou à des installations existantes qui augmenteraient leur capacité. Il est estimé, cependant, qu'un nombre important de ces quotas ne seront pas alloués.

En juillet 2016, l'allocation avait diminué d'environ 231,4 millions de quotas du fait de la fermeture d'installations ou de réductions de leur production ou de leur capacité de production par rapport à celle initialement prise en compte pour calculer l'allocation de la phase 3.

Tableau 2: Nombre de quotas (en millions) alloués gratuitement à l'industrie en 2013, 2014, 2015 et 2016¹⁴

	2013	2014	2015	2016
Allocation à titre gratuit¹⁵ (UE-28 + États de l'EEE)	903,0	874,8	847,6	821,4
Allocation provenant de la réserve destinée aux nouveaux entrants (investissements nouveaux et augmentations de capacités)	11,0	14,2	14,9	14,5
Quotas gratuits restant non alloués du fait de fermetures ou d'évolutions dans la production ou les capacités de production	40,7	58,4	68,6	63,7

Étant donné que la demande de quotas à titre gratuit dépassait le volume disponible, l'allocation a été réduite d'un pourcentage identique pour toutes les installations soumises au SEQE par l'application d'un «facteur de correction transsectoriel» (conformément aux dispositions de la directive SEQE). Ce facteur de correction a entraîné une réduction de l'allocation gratuite d'environ 6 % en 2013, laquelle augmente chaque année et devrait avoisiner les 18 % en 2020. À la suite de plusieurs demandes de décision préjudicielle introduites par diverses juridictions nationales, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans son arrêt¹⁶ d'avril 2016, invalidé à compter du 1^{er} mars 2017 les valeurs du facteur de correction transsectoriel actuellement applicables. Le facteur de correction transsectoriel devra être recalculé en observant l'approche indiquée par la Cour de justice de l'Union

¹⁴ Les chiffres prennent en compte les notifications reçues jusqu'en juillet 2016 et sont susceptibles de corrections importantes du fait de notifications ultérieures communiquées par les États membres.

¹⁵ Volume initial, avant application des réductions mentionnées plus bas dans le tableau.

¹⁶ Affaires jointes C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14.

européenne en ce qui concerne le champ d'application élargi du SEQE (y compris s'agissant des nouvelles activités et des nouveaux gaz à compter de 2013). Les valeurs révisées s'appliqueront aux quotas alloués gratuitement pour les années 2018 à 2020 et réduiront l'allocation gratuite à l'industrie, tout en augmentant les volumes de quotas mis aux enchères pour ces années.

3.1.2.2. Programme NER 300

NER 300 est l'un des programmes de financement les plus importants au monde pour les projets novateurs de démonstration dans le domaine des énergies à faibles émissions de carbone. Il est financé par la monétisation de 300 millions de quotas d'émission provenant de la RNE constituée pour la troisième phase du SEQUE. Ce programme est axé sur la démonstration de technologies de captage et de stockage du carbone (CSC) non nuisibles à l'environnement et de technologies innovantes liées aux énergies renouvelables susceptibles d'être utilisés commercialement au sein de l'Union.

Les fonds issus de cette monétisation ont été alloués à des projets sélectionnés dans le cadre de deux appels à propositions en décembre 2012 et en juillet 2014. Au total, 2,1 milliards d'EUR ont été alloués à un projet de captage et de stockage du carbone et 37 projets liés aux énergies renouvelables dans 19 États membres de l'UE. Ces projets devraient mobiliser 2,7 milliards d'EUR d'investissements privés. Trois projets NER 300 sont actuellement opérationnels: le projet de bioénergie BEST en Italie, le projet de bioénergie Verbiostraw en Allemagne et le projet Windpark Blaiken en Suède (voir le rapport 2015 sur le marché du carbone pour plus de détails).

Tableau 3: Projets NER 300 retenus dans le cadre du premier appel à propositions¹⁷

Projets en cours de procédure	16
Projets en cours	3
Projets retirés	1
<i>Total</i>	20

¹⁷ Conformément à la décision 2010/670/UE de la Commission (décision NER 300), les projets retenus dans le cadre du premier appel en 2012 doivent faire l'objet d'une décision d'investissement définitive au plus tard avant la fin de l'année 2016, tandis que pour les projets retenus dans le cadre du second appel, ce délai est fixé à fin juin 2018.

3.1.2.3. *Mise aux enchères*

La mise aux enchères est une méthode d'allocation transparente qui permet aux acteurs du marché de faire l'acquisition de quotas au prix du marché. Avec l'entrée en vigueur de la phase 3 du SEQE, la mise aux enchères sur le marché primaire est devenue la règle par défaut pour l'allocation de quotas d'émission; ainsi, plus de la moitié des quotas doivent être mis aux enchères, cette proportion étant appelée à augmenter de manière constante tout au long de la période d'échanges. Les enchères sont régies par le règlement relatif à la mise aux enchères*, établissant les règles applicables en ce qui concerne le calendrier, la gestion et d'autres aspects du déroulement des enchères afin de garantir un processus ouvert, transparent, harmonisé et non discriminatoire.

* Règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010 relatif au calendrier, à la gestion et aux autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, JO L 302 du 18.11.2010, p. 1.

Au cours de la période de référence, les enchères se sont déroulées sur les plates-formes d'enchères suivantes:

- European Energy Exchange AG (EEX), opérant comme plate-forme d'enchères commune pour 25 États membres engagés dans une procédure conjointe de passation de marché et pour la Pologne qui a choisi de se retirer de ladite procédure, mais qui n'a pas encore désigné sa propre plate-forme d'enchères; EEX a été choisi comme plate-forme d'enchères commune pour la deuxième fois le 13 juillet 2016 pour conduire la mise aux enchères à compter du 5 septembre 2016;
- EEX, opérant pour le compte de l'Allemagne en tant que plate-forme d'enchères «dérogatoire»;
- ICE Future Europe («ICE»), opérant pour le compte du Royaume-Uni en tant que plate-forme d'enchères «dérogatoire»;

La mise aux enchères de quotas par l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège n'a pas encore débuté.

Agissant pour le compte de 27 États membres (25 États membres coopérant sur une plate-forme d'enchères commune, l'Allemagne et la Pologne), EEX a vendu 88 % du nombre total de quotas mis aux enchères, et ICE a vendu 12 % de ce volume total pour le compte du Royaume-Uni.

Au 30 juin 2016, plus de 820 séances d'enchères avaient eu lieu pour la phase 3. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des volumes de quotas de la phase 3 vendus aux enchères par EEX et ICE en 2012 (enchères anticipées¹⁸), 2013, 2014, 2015 et 2016. Les volumes de

¹⁸ Des enchères anticipées de quotas de la phase 3 ont été organisées en 2012 compte tenu de la pratique commerciale largement répandue dans le secteur de l'électricité consistant à vendre de l'énergie à terme et à acheter les intrants nécessaires (y compris les quotas) au moment de la vente de la production.

quotas généraux ont été déterminés en tenant compte de la décision de «geler» la mise aux enchères de 900 millions de quotas de 2014, 2015 et 2016 pour la différer à 2019 et 2020, conformément au règlement (UE) n° 176/2014 de la Commission, et les volumes de quotas «aviation» ont été déterminés en tenant compte des dérogations temporaires prévues pour le secteur de l'aviation dans la décision n° 377/2013/UE et le règlement (UE) n° 421/2014.

Tableau 4: Volumes de quotas de la phase 3 mis aux enchères par EEX et ICE

Année	Quantité de quotas généraux mis aux enchères	Quantité de quotas «aviation» mis aux enchères
2012	89 701 500	2 500 000
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015	632 725 500	16 390 500
2016	380 585 000	3 028 000

Dans l'ensemble, les enchères se sont déroulées correctement et les prix de clôture étaient généralement conformes aux prix pratiqués sur le marché secondaire, sans qu'il ait été constaté de problèmes ou d'incidents significatifs. Une mise aux enchères conduite par EEX pour la Pologne a été annulée sur la période de référence. Cette annulation vient s'ajouter aux trois seules autres occurrences survenues d'un tel événement, peu de temps après le début des enchères de la phase 3, en 2013. L'appendice 2 de l'annexe donne une vue d'ensemble des prix de clôture pour toutes les adjudications de quotas généraux intervenues entre 2013 et le 30 juin 2016, avec indication du nombre de participants et du ratio de couverture.

Les plates-formes d'enchères publient les résultats détaillés de chaque séance d'enchères sur des sites internet dédiés. En outre, l'Allemagne, la Pologne et le Royaume-Uni, ainsi que la Commission pour le compte des États membres qui utilisent la plate-forme d'enchères commune, publient des rapports mensuels sur les séances d'enchères¹⁹ fournissant des informations complémentaires sur le déroulement des enchères, y compris en ce qui concerne la participation, le ratio de couverture et les prix.

Le total des recettes générées par les ventes aux enchères entre 2012 et juin 2016 a dépassé les 14 milliards d'EUR. La directive SEQE prévoit qu'au moins 50 % des recettes de la mise aux enchères, y compris l'ensemble des recettes générées par les quotas distribués aux fins de la solidarité et de la croissance, doivent être utilisées par les États membres dans des actions

¹⁹ Ces rapports sont disponibles sur le site internet dédié de la Commission, où d'autres informations concernant la mise aux enchères peuvent aussi être consultées, à l'adresse http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning/documentation_fr.htm

liées au climat et à l'énergie. En 2015, les ventes aux enchères de quotas du SEQE ont généré 4,9 milliards d'EUR de recettes pour les États membres. En moyenne en 2015, d'après les informations communiquées à la Commission, les États membres ont consacré ou envisageaient de consacrer 77 % de ces recettes à des fins spécifiées liées au climat et à l'énergie²⁰. De plus amples informations concernant l'utilisation des recettes tirées des ventes aux enchères seront disponibles dans le rapport sur l'état de l'Union de l'énergie de 2016.

En décembre 2015, la Commission a lancé une consultation publique sur le fonctionnement du règlement relatif à la mise aux enchères²¹. À l'exception de quelques aspects sur lesquels des améliorations techniques pourraient être envisagées, les résultats des adjudications et les réponses à la consultation publique confirment que l'architecture actuelle du règlement relatif à la mise aux enchères assure globalement un fonctionnement efficace, efficient et sans heurts des séances d'enchères et de l'allocation de quotas, y compris en ce qui concerne le système de dérogation limitée.

3.1.2.4. *Dérogation au principe de mise aux enchères intégrale pour le secteur de l'électricité*

Une dérogation à la règle générale de mise aux enchères des quotas a été prévue à l'article 10 quater de la directive SEQE pour soutenir les investissements dans la modernisation du secteur de l'électricité dans certains États membres. Huit États membres* parmi les dix éligibles font usage de cette dérogation en allouant gratuitement un certain nombre de quotas à leurs producteurs d'électricité pour autant que des investissements correspondants soient réalisés. Les quotas alloués à titre gratuit en vertu de l'article 10 quater sont déduits de la quantité de quotas que l'État membre devrait sinon mettre aux enchères. En fonction des règles nationales applicables pour la mise en œuvre de la dérogation, les producteurs d'électricité peuvent recevoir des quotas gratuits d'une valeur équivalente aux investissements éligibles au titre du plan national d'investissement qu'ils réalisent ou ont réalisés, ou aux paiements effectués auprès d'un fonds national chargé du financement de ces investissements.

* La Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne et la Roumanie sont éligibles à la dérogation. Malte et la Lettonie ont décidé de ne pas en faire usage.

Le nombre de quotas alloués à titre gratuit aux producteurs d'électricité en 2015 est indiqué dans le tableau 5. Le nombre maximal de quotas par an est précisé à l'appendice 1 de l'annexe. Si le nombre de quotas alloués est inférieur au maximum autorisé, ces quotas

²⁰ Voir l'article 10, paragraphe 3, de la directive SEQE.

²¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0028_fr.htm

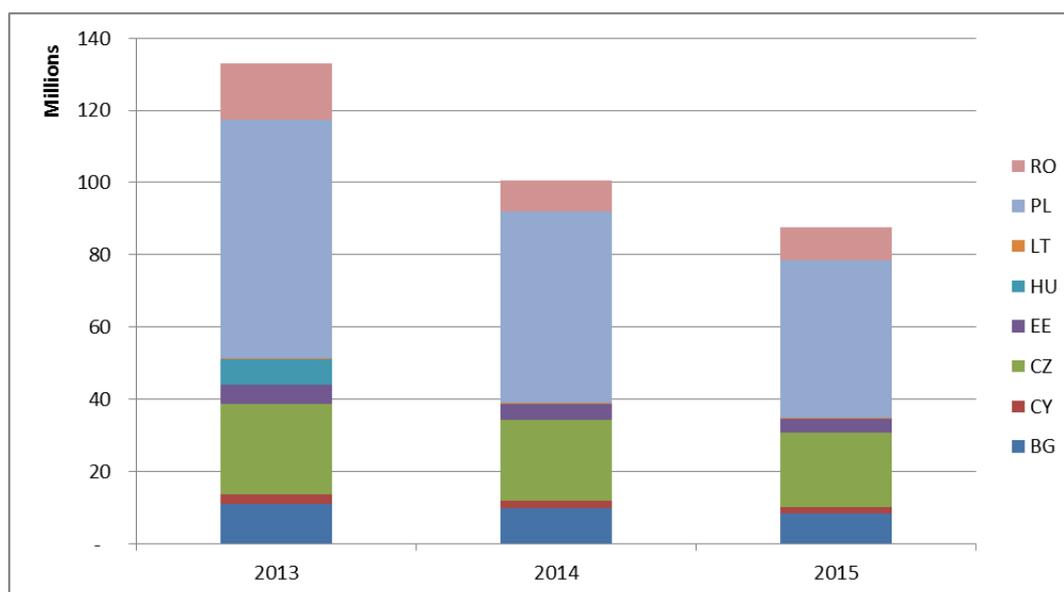
«inutilisés» peuvent être alloués gratuitement au cours de l'année ou des années suivantes, selon les règles nationales applicables de l'État membre. En fin de compte, les quotas non alloués à titre gratuit en vertu de la dérogation seront mis aux enchères. La première année, les investissements conformes au plan national qui avaient été engagés à compter de juin 2009 pouvaient être déclarés. Pour 2013 et 2014, 500 investissements ont fait l'objet de déclarations de coûts, 135 ayant été déclarés achevés, 22 annulés et les autres en cours mais non encore achevés.

La valeur totale du soutien à l'investissement déclaré pour les années 2009 à 2015 s'est élevée à environ 9,49 milliards d'EUR. La mise à niveau et la réadaptation de l'infrastructure ont capté environ 80 % des sommes investies, tandis que le reste des investissements s'est porté sur les technologies propres ou la diversification de l'approvisionnement, avec par exemple des projets de nouvelle turbine de cogénération à condensation de vapeur en Estonie (mise à niveau de l'infrastructure), de réhabilitation de réseaux de chauffage urbain en Bulgarie (réadaptation de l'infrastructure), de mise en œuvre de sources d'énergie renouvelable en remplacement du charbon par valorisation des déchets en République tchèque (technologies propres) ou encore de construction d'un gazoduc d'interconnexion pour l'acheminement de gaz naturel en Hongrie (diversification de l'approvisionnement).

Tableau 5: Nombre de quotas gratuits alloués au titre de l'article 10 quater

EM	Nombre de quotas gratuits demandés par État membre		
	2013	2014	2015
BG	11 009 416	9 779 243	8 259 680
CY	2 519 077	2 195 195	1 907 302
CZ	25 285 353	22 383 398	20 623 005
EE	5 135 166	4 401 568	3 667 975
HU	7 047 255	0	-
LT	322 449	297 113	269 475
PL	65 992 703	52 920 889	43 594 320
RO	15 748 011	8 591 461	9 210 797
Total	133 059 430	100 568 867	87 532 554

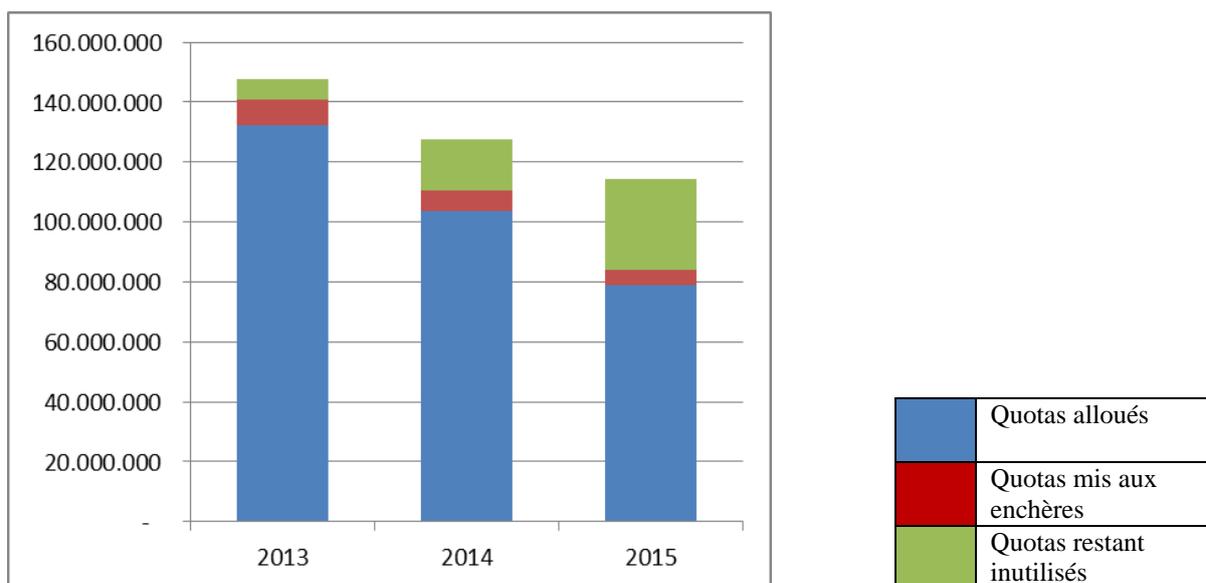
Figure 1: Quotas gratuits alloués au titre de l'article 10 quater



La directive SEQE impose aux États membres qui font usage de la dérogation de publier des rapports annuels sur la mise en œuvre des investissements de leur plan national. Les demandes doivent également être publiées. Comme il ressort des rapports existants qui ont été publiés, les publications manquent d'homogénéité en ce qui concerne leur forme et les informations qu'ils contiennent. Dans certains cas, les États membres fournissent des informations partielles ou agrégées sur les coûts d'investissement en invoquant le secret des affaires. Généralement, les rapports sont publiés sur le site internet du ministère compétent [par exemple le ministère de l'énergie (Bulgarie, Roumanie, Lituanie) ou encore le ministère de l'environnement (République tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne)].

Les quotas qui ne sont pas alloués à titre gratuit sont mis aux enchères. Les chiffres ci-dessous montrent la répartition actuelle des quotas pour 2013, 2014 et 2015. La Pologne, par exemple, dispose d'environ 50 millions de quotas inutilisés qui ont été déduits de sa part de quotas mis aux enchères en 2013 et 2014, mais qui n'ont pas encore été alloués à titre gratuit.

Figure 2: Répartition des quotas (alloués, mis aux enchères, restant inutilisés)



3.1.3. Crédits internationaux

Le SEQE permet aux participants d'utiliser des crédits issus des mécanismes MDP (mécanisme pour un développement propre) et MOC (mise en œuvre conjointe), deux programmes d'octroi de crédits au niveau des Nations Unies, pour s'acquitter d'une partie de leurs obligations au titre du SEQE*. Cette possibilité est prévue jusqu'en 2020. Dans la phase 3, les crédits ne sont plus restitués directement, comme dans la phase 2, mais sont échangeables contre des quotas à tout moment de l'année civile.

Un certain nombre de règles s'appliquent à l'utilisation de ces crédits par les participants au SEQE, les projets éligibles devant notamment respecter certaines normes de qualité, ne toucher ni au domaine du nucléaire ni à des activités de boisement ou de reboisement et ne pas avoir été enregistrés après 2013 dans des pays autres que les pays les moins avancés. Des règles quantitatives fixant les niveaux maximaux de crédits qui peuvent être utilisés par les exploitants et les exploitants d'aéronefs** s'appliquent également.

* Tant les projets MDP que les projets MOC génèrent des crédits carbone du protocole de Kyoto, soit respectivement des «unités de réduction certifiée des émissions» (URCE) et des «unités de réduction des émissions» (URE) qui équivalent chacune à une tonne de CO₂.

** Règlement (UE) n° 1123/2013 de la Commission du 8 novembre 2013 sur la détermination de droits d'utilisation de crédits internationaux conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 299 du 9.11.2013, p. 32.

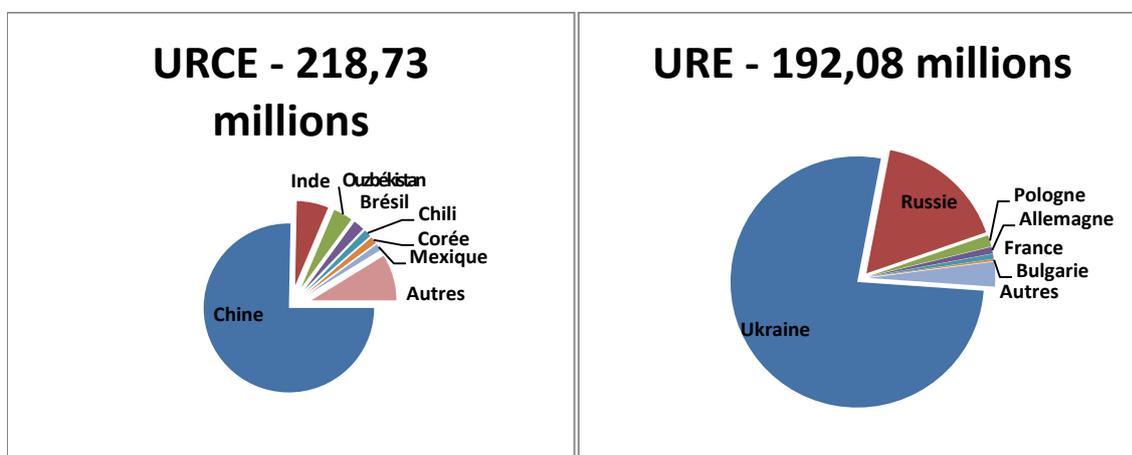
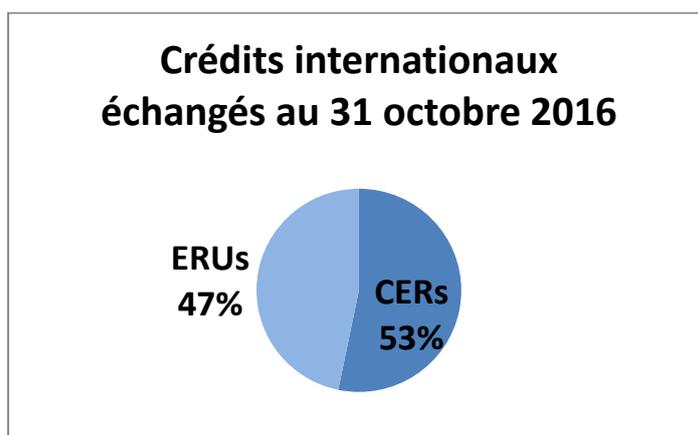
Alors que le niveau exact des droits d'utilisation de crédits sur les phases 2 et 3 dépendra en partie du volume des futures émissions vérifiées, les analystes estiment qu'il avoisinera

les 1,6 milliard de crédits. Au 30 avril 2016, 1,468 milliard de crédits internationaux au total avaient été utilisés ou échangés, soit plus de 90 % du maximum autorisé.

Pour l'après 2020, le Conseil européen s'est accordé sur un objectif de réduction des émissions par les États membres et la possibilité d'utiliser des crédits internationaux au cours de la prochaine période d'échanges du SEQE n'est pas prévue.

Les graphiques ci-dessous illustrent l'échange de crédits internationaux. Pour une présentation complète, voir l'appendice 3 de l'annexe.

Figure 3: Bilan de l'échange de crédits internationaux au 31 octobre 2016



3.2. Demande: quotas retirés de la circulation

Sur la base des informations consignées dans le registre de l'Union, on estime qu'en 2015, les émissions de gaz à effet de serre des installations participant au système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE ont reculé d'un peu moins de 0,4 %. Ce chiffre confirme la tendance à la baisse observée sur les cinq dernières années du fonctionnement du système.

Tableau 6: Émissions vérifiées

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Émissions vérifiées (en millions de tonnes d'équivalent CO ₂)	1886	1867	1895	1812	1800
Variation par rapport à l'année x-1	-1,8 %	-2 %	-3 %	-4,5 %	-0,4 %
Taux de croissance du PIB réel UE-28	1,7 %	-0,5 %	0,2 %	1,5 %	2,2 %

Source: Site internet public du journal des transactions de l'Union européenne (European Union Transaction Log – EUTL) (<http://ec.europa.eu/environment/ets/>)

Données sur le PIB telles que fournies sur:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tec00115>

(consultation en septembre 2016). Les émissions vérifiées du secteur de l'aviation sont présentées séparément à la section 4.

Le nombre de quotas annulés (non utilisés pour la conformité) sur une base volontaire s'est élevé à 69 627 quotas en 2015. Au total, 130 124 annulations de quotas ont été enregistrées à ce jour.

3.3. Équilibre de l'offre et de la demande

Au début de la phase 3, le SEQUE se caractérisait par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de quotas, avec un excédent d'environ 2,1 milliards de quotas en 2013. En 2014, l'excédent s'est légèrement réduit à quelque 2,07 milliards de quotas, avant de s'inscrire en net recul en 2015 à 1,78 milliard de quotas.

Ce recul de l'excédent s'explique par la réduction des volumes de quotas mis aux enchères du fait de la mise en œuvre de la mesure de «gel» de quotas décidée²², laquelle a reporté la mise aux enchères de 400 millions de quotas en 2014, de 300 millions de quotas en 2015 et de 200 millions de quotas en 2016. Ces quotas seront en définitive transférés dans la réserve de stabilité du marché. Sans cette mesure de gel, l'excédent en 2015 aurait été plus de 40 % supérieur. Les émissions n'ont que très peu diminué en 2015, avec pour conséquence une importante réduction nette de l'écart entre l'offre et la demande.

Afin de remédier au déséquilibre structurel entre l'offre et la demande de quotas, une proposition législative a été introduite visant à établir une réserve de stabilité du marché et à assouplir l'offre de quotas d'émission mis aux enchères. La création de cette réserve de stabilité du marché a été décidée en 2015²³ et le dispositif sera opérationnel en 2019.

²² Décision n° 1359/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant la directive 2003/87/CE afin de préciser les dispositions relatives au calendrier des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 343 du 19.12.2013, p. 1.

²³ Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 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 et modifiant la directive 2003/87/CE, JO L 264 du 9.10.2015, p. 1.

Le nombre total de quotas en circulation (NTQC) est une notion clé pour le fonctionnement de la réserve de stabilité du marché. Des quotas seront ajoutés à la réserve lorsque le NTQC dépassera un seuil supérieur prédéfini (833 millions de quotas) et des quotas seront prélevés dans la réserve lorsque le NTQC se situera sous un seuil inférieur prédéfini (moins de 400 millions de quotas ou dans le cas de l'adoption de mesures en vertu de l'article 29 *bis* de la directive SEQE). Par conséquent, la réserve de stabilité du marché absorbera ou libèrera des quotas dès lors que le NTQC sortira d'une fourchette prédéfinie. Les quotas «gelés» et les quotas dits non alloués* seront aussi absorbés par la réserve.

L'offre de quotas d'émission se compose des quotas reportés de la phase 2 (2008-2012), des quotas mis aux enchères, des quotas alloués à titre gratuit et des quotas de la RNE, tandis que la demande est déterminée par les émissions des installations et les quotas annulés. Pour plus de précisions, voir le tableau 1 de l'appendice 4 de l'annexe.

Le point de départ du calcul du nombre total de quotas en circulation est le volume total de quotas restants à l'issue de la phase 2 du SEQE, ni restitués ni annulés.** Ce «report total» de 1 749 540 826 quotas (chiffre n'incluant pas les enchères anticipées de quotas de la phase 3 qui ont eu lieu en 2012, mais reflétant l'utilisation de crédits internationaux avant le début de la phase 3; le volume total de crédits internationaux utilisés depuis 2008 est indiqué à la section 3.1.3.) représente donc le nombre exact de quotas du SEQE en circulation au début de la troisième période d'échanges du SEQE.

Le nombre total de quotas en circulation servant à déterminer les placements et les prélèvements dans la réserve de stabilité du marché sera calculé à l'aide de la formule suivante:

$$\text{NTQC} = \text{offre} - (\text{demande}^{***} + \text{quotas dans la RSM})$$

* Quotas non alloués conformément à l'article 10 bis, paragraphe 7, de la directive SEQE, à savoir les quotas demeurant dans la réserve destinée aux nouveaux entrants, et du fait de l'application de l'article 10 bis, paragraphes 19 et 20, à savoir les quotas destinés à être alloués à titre gratuit à des installations mais demeurés non alloués du fait de cessations (partielles) d'activités ou d'importantes réductions de capacités.

** Ces quotas ont été remplacés par des quotas de phase 3 à la fin de la deuxième période d'échanges. Il n'y a pas d'autres quotas datant d'avant la troisième phase d'échanges qui contribuent au nombre total de quotas en circulation. Pour l'explication du report des quotas d'émission, voir: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/faq_en.htm

*** Comprend également les quotas annulés.

Le rapport annuel sur le marché du carbone consolide les chiffres sur l'offre et la demande qui sont publiés conformément au calendrier des obligations de déclaration découlant de la directive SEQE et de ses dispositions d'application. Ce calendrier, les données à publier et les périodes à prendre en compte sont précisés dans le tableau 2 de l'appendice 4 de l'annexe.

Étant donné que la réserve de stabilité du marché sera opérationnelle en 2019, la Commission publiera régulièrement à partir de 2017, à la mi-mai, le nombre total de quotas en circulation pour l'année précédente.

La figure 4²⁴ présente les chiffres cumulés de l'offre et de la demande de quotas du SEQE, respectivement, à la fin 2014. L'offre totale en 2013 était d'environ 2,18 milliards de quotas et la demande totale avoisinait les 1,96 milliard de quotas. En 2014, l'offre et la demande totales ont l'une et l'autre diminué pour s'établir à environ 1,87 milliard de quotas. En 2015, l'offre a reculé à 1,58 milliard de quotas, tandis que la demande a légèrement fléchi à 1,85 milliard de quotas. En conséquence, l'excédent a augmenté en 2013 d'environ 220 millions de quotas pour atteindre plus de 2 milliards de quotas, est demeuré stable en 2014 et s'est ensuite replié en 2015 à environ 1,78 milliard de quotas. L'excédent se situe donc à son niveau le plus bas depuis le début de l'actuelle période d'échanges. L'offre réduite en 2014 et 2015 s'explique par un volume de quotas mis aux enchères plus faible en raison de la mise en œuvre de la mesure de «gel» de quotas. La figure 5 montre l'évolution de l'offre et de la demande entre 2013 et 2015.

²⁴ Ces chiffres qui concernent la période 2013-2015 sont basés sur les données les plus récentes relatives à ces années, tel qu'il ressort du journal des transactions de l'Union européenne (EUTL). Cela signifie que des données récentes concernant 2013, 2014 et 2015 peuvent être prises en compte.

Figure 4: Équilibre entre l'offre et la demande cumulées à fin 2015

Offre (cumulée, en millions) **Demande** (cumulée, en millions)

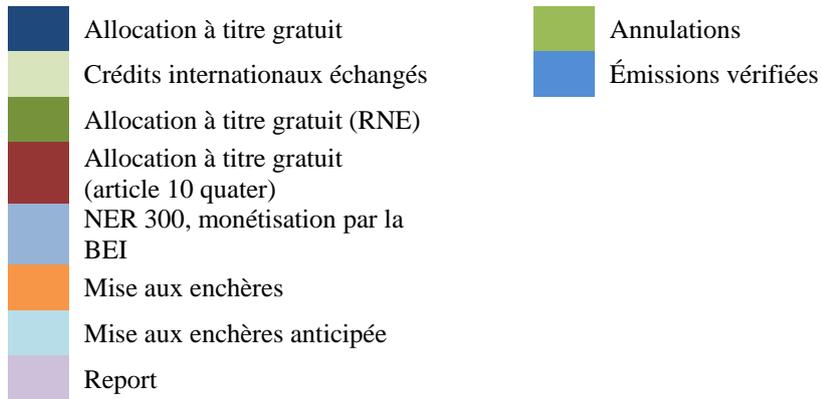
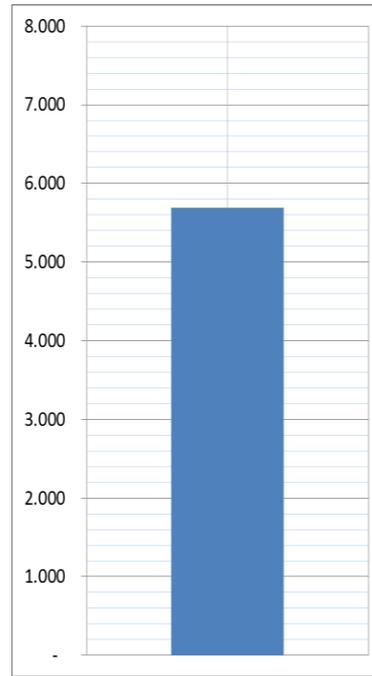
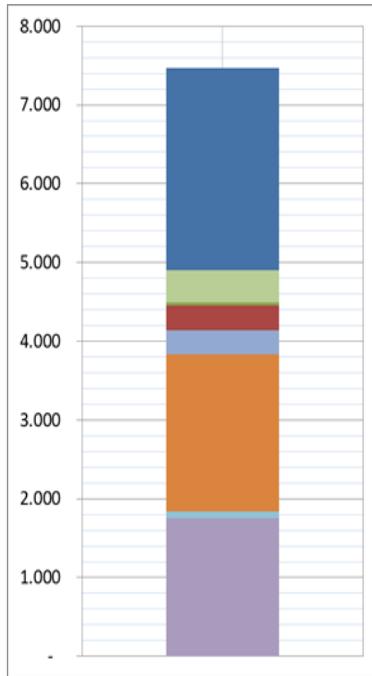
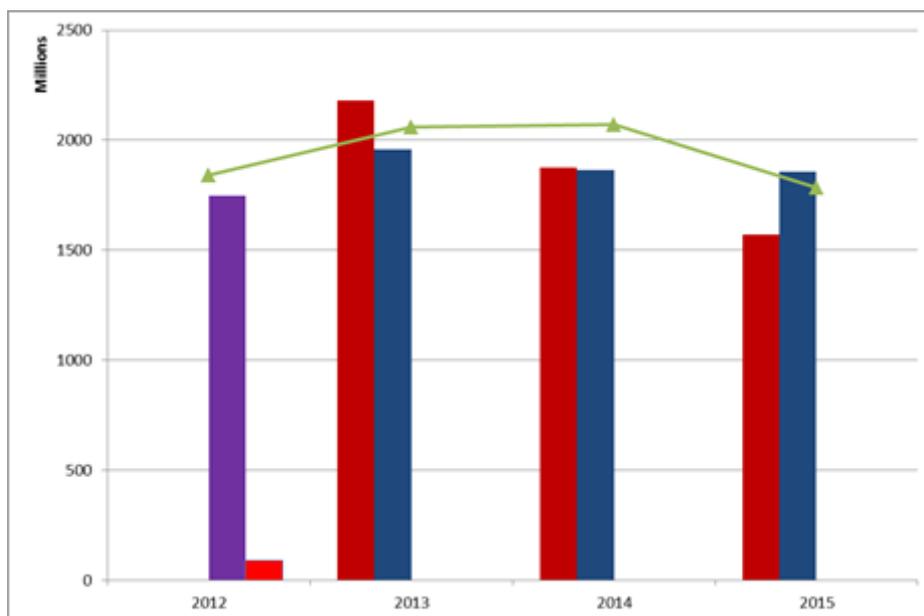


Figure 5: Évolution de l'offre et de la demande entre 2013 et 2015



	demande
	offre
	report total de la phase 2
	excédent

4. SECTEUR DE L'AVIATION

Depuis le début de l'année 2012, les émissions générées par tous les vols entre des aéroports de l'Espace économique européen (EEE), ceux au départ d'un aéroport de l'EEE à destination d'un pays tiers et, sauf exemption en vertu d'une législation déléguée, ceux en provenance d'un pays tiers à destination d'un aéroport de l'EEE entrent dans le champ d'application du SEQE. Toutefois, en conséquence de l'accord de l'Assemblée de l'OACI visant l'élaboration au plus tard pour 2016 d'un mécanisme de marché mondial destiné à être mis en œuvre à partir de 2020 pour lutter contre les émissions du transport aérien international, le champ d'application du SEQE a été temporairement réduit aux émissions des vols intra-EEE entre 2013 et 2016.

Selon les rapports visés à l'article 21 soumis en 2016, 524 exploitants d'aéronefs disposaient d'un plan de surveillance en 2015 (contre 611 l'année précédente), les exploitants d'aéronefs commerciaux comptant pour 56 % (296) de ce total, contre 44 % (228) pour les exploitants

d'aéronefs non commerciaux. 274 exploitants (52 % du total) ont été considérés comme de petits émetteurs (contre 329, soit 54 %, précédemment).

Les émissions vérifiées des vols entre aéroports situés dans l'EEE se sont élevées à 56,9 millions de tonnes de dioxyde de carbone en 2015, s'inscrivant ainsi en hausse de 3,6 % par rapport au chiffre de 2014 (54,9 millions de tonnes).

L'allocation initiale aux exploitants d'aéronefs a par ailleurs été ajustée compte tenu de la limitation du champ d'application aux émissions des vols intra-EEE. L'allocation à titre gratuit ajustée s'est élevée²⁵ à 32,3 millions de quotas en 2015.

Le volume de quotas à mettre aux enchères pour l'année 2015 a été déterminé sur la base d'un volume annuel escompté de 5,7 millions de quotas, à la suite des ajustements opérés sur les volumes de quotas à mettre aux enchères conformément au règlement (UE) n° 421/2014. Ces quotas ont été mis aux enchères entre mai et décembre 2015.

Ces chiffres reflètent une demande nette de quotas pour environ 19 millions de tonnes créée par le secteur de l'aviation en 2015.

²⁵ Données en date de septembre 2015.

5. SURVEILLANCE DU MARCHÉ

Une part importante des transactions quotidiennes concernant les quotas d'émission porte sur des instruments dérivés [contrats à terme (*futures/forwards*), contrats d'option, contrats d'échange (*swaps*)], lesquels sont déjà soumis à la réglementation régissant les marchés financiers de l'UE. La réglementation applicable est en passe d'être remplacée par le paquet MiFID2, qui entrera en application en janvier 2018. Ce paquet appelle l'adoption d'un certain nombre de mesures d'exécution.

Avec MiFID2, les quotas d'émission eux aussi seront classifiés comme des instruments financiers. Il s'ensuit que les règles de MiFID2 applicables aux marchés financiers traditionnels (ceux où se négocient les produits dérivés sur carbone sur les plates-formes principales) s'appliqueront également au segment au comptant du marché secondaire du carbone (transactions sur quotas d'émission pour livraison immédiate sur le marché secondaire, actuellement non réglementées au niveau de l'UE), qui se trouvera dès lors sur un pied d'égalité avec le marché des produits dérivés en termes de transparence, de protection des investisseurs et d'intégrité.*

De plus, en vertu de références aux définitions des instruments financiers de la directive MiFID2, d'autres dispositions de la législation relative aux marchés financiers s'appliqueront. C'est le cas, en particulier, du règlement sur les abus de marché (RAM), qui couvrira les transactions et autres opérations impliquant des quotas d'émission, tant sur les marchés secondaires que dans le cadre des mises aux enchères du SEQE sur le marché primaire. De même, une référence à MiFID2 dans la directive anti-blanchiment déclenchera l'application obligatoire par les opérateurs du marché du carbone titulaires d'une licence MiFID de mesures de vigilance à l'égard de leurs clients sur le marché secondaire au comptant des quotas d'émission.**

* La surveillance du marché primaire continuera d'être couverte par le règlement sur la mise aux enchères, excepté en ce qui concerne les questions liées aux abus de marché, pour lesquelles le règlement relatif aux abus de marché sera directement applicable.

** Les mesures de vigilance sont déjà obligatoires sur le marché primaire et sur le marché secondaire des instruments dérivés sur quotas d'émission.

Le paquet MiFID2 et le RAM, tous deux adoptés en 2014, envisagent certaines adaptations du régime général aux spécificités du marché du carbone (voir le rapport 2015 sur le marché du carbone).

Plusieurs mesures de niveau 2 couvrant dans le détail des diverses dispositions de MiFID2 et du RAM ont été adoptées ou sont en voie d'adoption sur 2015 et 2016.

En outre, faisant suite à une recommandation de la Cour des comptes européenne²⁶, la Commission a augmenté la fréquence des contacts entre les services au sein de la

²⁶ Rapport spécial sur l'intégrité et la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_06/SR15_06_FR.pdf.

Commission associés à l'élaboration de la législation visant les marchés européens du carbone.

5.1. Nature juridique des quotas d'émission et traitement fiscal

La nature juridique des quotas et leur traitement fiscal ne sont pas définis au niveau de l'UE. Cependant, malgré l'absence d'harmonisation, un marché mature et très liquide s'est mis en place au cours de la décennie écoulée. Le cadre réglementaire actuel fournit l'assise juridique nécessaire pour un marché du carbone transparent et liquide, tout en assurant sa stabilité et son intégrité.

Seul un pays (IS) n'a communiqué aucune information en ce qui concerne la nature juridique d'un quota d'émission dans son système juridique. Les quotas d'émission sont décrits de manière dissemblable comme des instruments financiers, des actifs incorporels, des droits de propriété ou encore des matières premières. Au moins trois pays (LU, NO, DE) prévoient une révision de leur législation dans un proche avenir.

En ce qui concerne le traitement fiscal des quotas, au vu des rapports visés à l'article 21 soumis en 2016, il ressort que seul un petit nombre d'États membres (DK, PT, UK) appliquent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)²⁷ à la délivrance de quotas d'émission. Par contre, la TVA est due sur les transactions sur quotas d'émission sur le marché secondaire dans la plupart des États membres (tous à l'exception de CY, de l'EE, de l'IS et du LI). La majorité des États membres ont déclaré appliquer le mécanisme d'autoliquidation²⁸ sur les transactions impliquant des quotas d'émission. Les quotas d'émission pour les sociétés peuvent aussi être soumis à une imposition supplémentaire. 16 États membres ont indiqué qu'une telle imposition ne s'appliquait pas.

Faisant suite à la recommandation de la Cour des comptes européenne, la Commission a lancé en septembre 2016 une étude sur la nature juridique des quotas du SEQE. Cette étude mettra notamment en évidence les caractéristiques juridiques des quotas en se basant sur la législation actuelle de l'Union, la jurisprudence et le régime national des États membres tel que documenté dans le rapport visé à l'article 21 de la directive SEQE.

²⁷ Les quotas d'émission sont soumis à la TVA car ils relèvent d'une prestation de services imposable.

²⁸ L'autoliquidation transfère la responsabilité du paiement de la TVA du vendeur à l'acheteur d'un produit ou d'un service et constitue une protection efficace contre la fraude à la TVA.

6. SURVEILLANCE, DÉCLARATION ET VÉRIFICATION DES ÉMISSIONS

La surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de gaz à effet de serre doivent être fiables, transparentes, cohérentes et précises pour que le SEQE puisse fonctionner efficacement. Le dispositif est complété par un système d'accréditation robuste destiné à garantir la qualité du travail des vérificateurs tiers. Les exigences en matière de surveillance, déclaration et vérification sont harmonisées dans le règlement sur la surveillance et la déclaration (RSD) et le règlement sur l'accréditation et la vérification (RAV).

Le système de surveillance du SEQE est conçu comme un dispositif modulaire à un haut degré de flexibilité pour les exploitants, destiné à favoriser une mise en œuvre efficace tout en assurant une fiabilité élevée des données sur les émissions soumises à la surveillance. À cet effet, plusieurs méthodes de surveillance («fondées sur le calcul» ou «fondées sur la mesure», ainsi que des «approches alternatives», à titre exceptionnel) sont autorisées. Différentes méthodes peuvent être combinées pour des parties données d'une installation. L'obligation pour les installations et les exploitants d'aéronefs de disposer d'un plan de surveillance approuvé par l'autorité compétente sur la base du RSD prévient les choix de méthodes de surveillance arbitraires ainsi que les changements temporaires.

Avec le règlement sur l'accréditation et la vérification pour la phase 3 et au-delà, une approche harmonisée à l'égard de l'accréditation des vérificateurs a été introduite à l'échelle de l'UE. Les vérificateurs constitués en personne morale ou en entité juridique doivent être accrédités par un organisme national d'accréditation (ONA) afin de procéder aux vérifications conformément aux dispositions du RAV. Un État membre ne peut autoriser la certification comme substitut à l'accréditation que dans le cas d'une personne physique. Le nouveau système d'accréditation unifié a l'avantage de permettre aux vérificateurs de jouir d'une reconnaissance mutuelle dans tous les États membres et de tirer ainsi pleinement parti du marché intérieur, ce qui contribue à garantir partout une disponibilité suffisante.

6.1. Évolution générale

La Commission s'inscrit dans une démarche d'amélioration constante des orientations et des modèles qu'elle met à disposition pour faciliter une mise en œuvre cohérente des exigences du RSD et du RAV²⁹ par les États membres. Une nouvelle initiative concerne la mise au point de «petits guides d'orientation» pour aider les parties prenantes à comprendre et à

²⁹ Règlement (UE) n° 600/2012 de la Commission du 21 juin 2012 concernant la vérification des déclarations d'émissions de gaz à effet de serre et des déclarations relatives aux tonnes-kilomètres et l'accréditation des vérificateurs conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 181 du 12.7.2012, p. 1.

identifier les aspects les plus importants du SEQE plus rapidement et de manière plus efficace. Chacun de ces guides se compose d'une dizaine de pages, avec des liens vers des modèles et des documents d'orientation plus détaillés, le cas échéant. Des guides d'orientation rapide distincts sont prévus pour les exploitants d'installations, les exploitants d'aéronefs, les autorités compétentes, les vérificateurs et les ONA.

Une autre nouvelle initiative a pour objet l'élaboration d'orientations concernant les inspections dans le cadre du SEQE. L'objectif est d'aider à coordonner la réponse des États membres à une recommandation de la Cour des comptes européenne à leur endroit de veiller à la mise en place de cadres de contrôle de la mise en œuvre du SEQE plus cohérents et plus efficaces, y compris d'inspections.

La Commission continue de suivre la mise en œuvre des activités de surveillance, de déclaration, d'accréditation et de vérification (SDAV) dans tous les États membres. L'évaluation du cycle de mise en conformité 2014, les rapports visés à l'article 21 soumis pour 2013 et 2014 et les informations communiquées en réponse aux demandes d'informations supplémentaires adressées ont fait l'objet d'un examen complémentaire dans le but de produire un plan d'action sur mesure pour chaque pays l'avisant des améliorations susceptibles d'être apportées à sa mise en œuvre des activités de SDAV liées au SEQE. Le cas échéant, les orientations ont été clarifiées et des activités de formation ont été organisées pour résoudre certains des problèmes le plus souvent relevés dans les plans d'action. Le suivi a été complété par l'organisation d'évaluations par les pairs des activités de SDAV des États membres, des actions de renforcement des capacités régionales et la tenue de réunions bilatérales.

Il est admis que l'efficacité du système de mise en conformité s'est améliorée depuis que le RSD a permis aux États membres de rendre obligatoires les déclarations électroniques. La plupart des États membres font état de l'utilisation de modèles ou de systèmes fondés sur les exigences minimales fixées par les publications de la Commission. 13 États membres ont déclaré en 2016 utiliser une forme quelconque de système informatique automatisé pour les déclarations du SEQE (contre 10 en 2015).

Afin d'aider plus avant les États membres en ce qui concerne la disponibilité d'un système automatisé, la Commission a lancé DECLARE ETS MRVA (en mai 2016). Ce système en ligne a été mis au point pour favoriser l'efficacité administrative et promouvoir une approche plus harmonisée. Il est conçu pour aider au respect des obligations liées aux plans de surveillance SEQE, aux déclarations d'émissions annuelles, aux rapports de vérification et aux rapports relatifs aux améliorations apportées dans les États membres. La Commission européenne a développé et héberge la plate-forme, mais son accès est restreint aux responsabilités attribuées conformément aux dispositions du RSD et du RAV, c'est-à-dire aux autorités compétentes, aux opérateurs et, le cas échéant, au vérificateur sélectionné par l'opérateur. Le système permet également aux États membres participants d'extraire des données dans des rapports globaux.

6.2. Surveillance appliquée

Au vu des rapports visés à l'article 21 soumis par les États membres à la Commission couvrant l'application de la directive SEQE en 2015, il s'avère que la plupart des installations utilisent des méthodes de surveillance fondées sur le calcul. L'utilisation de systèmes de mesure continue des émissions ne concerne que 151 installations (dans 22 États membres), le plus souvent en Allemagne (CO₂ 28, N₂O 10, les deux 1) et en République tchèque (CO₂ 14, N₂O 4).

Seuls 13 États membres ont fait état de l'utilisation d'une approche alternative, dans 40 installations au total et couvrant quelque 6,6 millions de tonnes de CO₂(e) (contre 6,1 millions de tonnes de CO₂ précédemment). 12 installations aux Pays-Bas comptent pour plus de la moitié de ces émissions totales.

La souplesse offerte dans le choix des méthodes de surveillance autorisées favorise une mise en œuvre efficiente du cadre de surveillance, de déclaration et de vérification. Un autre élément important conçu à cet effet est l'approche par niveaux. Pour tous les paramètres requis aux fins de la détermination des données sur les émissions, des «niveaux» sont définis de façon à assurer le caractère proportionné, au regard de la taille de l'installation, de l'effort ou des obligations liées au degré d'incertitude. Le RSD exige de tous les exploitants qu'ils respectent certains niveaux minimaux, en imposant des niveaux plus élevés (impliquant une qualité des données plus fiable) pour les sources d'émission plus importantes, tandis que, pour des raisons de rapport coût-efficacité, des exigences moins strictes s'appliquent pour les sources plus réduites.³⁰

Les niveaux minimaux par défaut du RSD sont respectés par la grande majorité des installations. Il ressort que seules 113 installations de catégorie C (contre 118 précédemment), soit 14 % du total, se sont écartées pour au moins un paramètre de l'obligation d'appliquer les niveaux les plus élevés pour les flux majeurs (en 2013, elles étaient 137 installations, soit 16 % du total). De telles divergences ne sont autorisées que lorsque l'exploitant démontre que l'application du niveau le plus élevé n'est pas techniquement réalisable ou risquerait d'entraîner des coûts excessifs. S'il est constaté que ces conditions ne s'appliquent plus, les exploitants sont tenus d'améliorer leurs systèmes de surveillance. De la même manière, les États membres devaient déclarer le nombre d'installations de catégorie B en situation de dérogation à l'obligation d'appliquer les niveaux les plus élevés pour les flux ou les sources d'émission majeurs. 22 États membres (chiffre identique à celui de l'année passée) ont communiqué des informations à ce sujet, lesquelles indiquent qu'au total 26 % des installations de catégorie B (contre 28 % précédemment) ont été autorisées à s'écarter d'une certaine manière des exigences par défaut du RSD.

Ce qui précède confirme que les dispositions du RSD régissant ce genre de divergences (étant entendu qu'elles doivent être dûment justifiées par l'exploitant et approuvées par l'autorité

³⁰ Article 26 du règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission.

compétente) sont applicables dans la pratique et que, dans l'ensemble, le niveau de conformité des exploitants est bon.

Pour les exploitants d'aéronefs, les options applicables en matière de surveillance des émissions sont moins nombreuses. Seules des approches fondées sur le calcul sont envisageables, la consommation de carburant constituant le paramètre central à déterminer pour les vols couverts par le SEQE.

6.3. Vérification accréditée

Les données fournies dans les rapports visés à l'article 21 soumis en 2016 en ce qui concerne les volumes de vérificateurs accrédités par champ d'accréditation font ressortir un total de 1 077 vérificateurs accrédités tous champs d'accréditation confondus. Le plus souvent, les vérificateurs sont accrédités pour plusieurs champs d'accréditation et ce chiffre ne correspond donc pas au nombre total de vérificateurs. Le nombre total de vérificateurs n'est pas indiqué dans les rapports visés à l'article 21 des États membres, mais il peut être raisonnablement estimé, sur la base du nombre de vérificateurs accrédités pour les activités de combustion (le principal champ d'accréditation), qu'ils étaient au moins 130 vérificateurs différents accrédités globalement pour les vérifications de 2015. Il ressort des rapports visés à l'article 21 soumis par les États membres en 2016 qu'ils étaient 51 vérificateurs individuels accrédités pour les vérifications de 2015 dans le secteur de l'aviation. Le RAV exige de chaque ONA qu'il gère une base de données contenant des informations à jour sur les vérificateurs qu'il a accrédités, avec indication de leurs champs d'accréditation. La coopération européenne pour l'accréditation (*European cooperation for Accreditation - EA*) tient lieu de point d'accès central aux ONA pertinents et à leurs listes de vérificateurs accrédités aux fins du SEQE³¹.

La reconnaissance mutuelle des vérificateurs entre les États membres fonctionne correctement: la plupart des États membres (28, tous à l'exception de FR, LV et SI) ont indiqué qu'au moins un vérificateur étranger était actif sur leur territoire. Sur les trois premières années de mise en œuvre du RAV, il n'a pas été constaté de goulets d'étranglement dans le système liés à une disponibilité insuffisante de vérificateurs.

Le niveau de conformité des vérificateurs aux dispositions du RAV est élevé, comme en atteste le peu de mesures administratives signalées par les États membres. Aucun État membre n'a rapporté de mesures de suspension ou de retrait d'accréditation (contre une suspension et un retrait d'accréditation l'année précédente). Seuls quatre États membres (contre trois l'année passée) ont fait état de mesures prises pour restreindre le champ d'accréditation d'un vérificateur, visant cinq vérificateurs au total (contre six cas de restriction déclarés l'année précédente). Même si davantage d'États membres ont rapporté des plaintes reçues à l'encontre de vérificateurs cette année (neuf contre sept), le nombre de plaintes a diminué de 20 % et 96 % des plaintes reçues ont par ailleurs été résolues (contre 99 % pour l'année

³¹ Liste gérée par l'EA des ONA accréditant des vérificateurs pour le SEQE: <http://www.european-accreditation.org/information/national-accreditation-bodies-having-been-successfully-peer-evaluated-by-ea>

précédente). 11 États membres ont signalé la détection de non-conformités de la part de vérificateurs dans le cadre des opérations d'échange d'informations entre ONA et autorités compétentes (contre huit l'année précédente).

7. APERÇU DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES PRISES DANS LES ÉTATS MEMBRES

S'agissant des autorités compétentes chargées de la mise en œuvre du SEQE, les États membres divergent dans leur approche. Dans certains États membres, plusieurs autorités locales sont impliquées, tandis que dans d'autres, l'approche est beaucoup plus centralisée. Les rapports visés à l'article 21 fournissent une vue d'ensemble de la structure organisationnelle dans chaque État membre.

Les données des rapports visés à l'article 21 soumis par les États membres en 2016 font ressortir une moyenne de quatre autorités compétentes différentes par État impliquées dans la mise en œuvre du SEQE. Il convient toutefois de noter que, dans certains cas, diverses autorités régionales/locales peuvent former une seule et même autorité compétente dans les déclarations des États membres.

La coordination entre les autorités compétentes est l'un des sujets les plus importants aux fins d'une application uniforme et correcte des prescriptions légales dans chaque État membre et cette coordination est encouragée par un certain nombre de dispositions appropriées du RSD. Concernant la coordination entre les autorités compétentes, il ressort des informations communiquées par les États membres que différents outils sont utilisés, selon les besoins.

Pour 2015, 12 États membres ont indiqué disposer d'instruments législatifs pour une gestion centralisée des plans de surveillance ou des déclarations d'émissions (contre 10 précédemment). Dans 10 cas (contre huit précédemment), un organisme central donne des orientations et des instructions contraignantes. 14 États membres ont indiqué disposer d'une autorité compétente centrale qui examine et fournit des avis sur les plans de surveillance, les notifications et les déclarations d'émissions sur une base volontaire (contre 11 précédemment). 14 États membres ont également indiqué organiser régulièrement des groupes de travail ou des réunions à l'intention des autorités (contre 12 précédemment) et 9, veiller à l'organisation de formations communes (contre 8 précédemment). L'utilisation d'une plate-forme informatique commune a été pointée par 10 États membres (contre neuf précédemment) comme un autre moyen d'assurer la coordination. Seuls sept États membres (CY, EE, HU, IT, LI, LU, MT) ont indiqué ne disposer d'aucun de ces éléments; certains ne s'appuient pas sur des structures d'autorités compétentes multiples ou complexes.

En ce qui concerne les frais administratifs perçus par les États membres (associés à la délivrance des autorisations et à l’approbation des plans de surveillance), 16 pays ont indiqué ne demander aucune contribution aux exploitants d’installations (CY, DE, EE, FR, GR, IE, IT, LI, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SK). Dans 16 pays (BE, CY, CZ, DE, EE, ES, GR, IT, LI, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SK), les exploitants d’aéronefs n’ont pas de frais à payer. Lorsque des frais sont facturés, ils varient d’un État membre à l’autre et compte tenu du service spécifique concerné. Par exemple, les frais associés à la délivrance d’une autorisation et à l’approbation d’un plan de surveillance s’échelonnent pour une installation entre 10 EUR et 7 690 EUR et dans le cas d’une actualisation de l’autorisation, entre 10 EUR et 2 481 EUR. On observe des variations similaires en ce qui concerne le secteur de l’aviation, avec des frais compris entre 10 EUR et 2 400 EUR pour l’approbation d’un plan de surveillance et entre 10 EUR à 827 EUR dans le cas d’une actualisation du plan de surveillance.

Dans l’ensemble, on peut conclure que les systèmes des États membres sont largement efficaces, en ce qu’ils sont alignés sur l’organisation administrative du pays. Le principe de subsidiarité est appliqué. Il convient de continuer à renforcer et à encourager la communication entre les autorités locales des États membres ainsi que l’échange des meilleures pratiques entre les autorités compétentes, y compris dans le cadre des activités du Forum pour la conformité aux règles du SEQE de l’UE (*EU ETS Compliance Forum*).

8. CONFORMITÉ ET MESURES D’EXÉCUTION

Le SEQE tire profit d’un taux de conformité très élevé: chaque année, environ 99 % des émissions sont effectivement couvertes par le nombre requis de quotas. Sur la période de référence, le niveau de conformité aux règles du SEQE était encore une fois élevé. Moins de 1 % des installations qui ont déclaré des émissions pour 2015 n’ont pas restitué le nombre de quotas voulu pour couvrir l’ensemble de leurs émissions avant la date limite du 30 avril 2016. Ces installations (généralement de petite taille) ont généré environ 0,5 % des émissions couvertes par le SEQE. Dans le secteur de l’aviation, le niveau de conformité est ressorti également très élevé: les exploitants d’aéronefs responsables de plus de 99 % des émissions du secteur de l’aviation couvertes par le SEQE se sont conformés aux dispositions. Ceci vaut également pour plus de 100 compagnies aériennes commerciales établies en dehors de l’UE, ayant assuré des vols au sein de l’EEE.

La directive SEQE prévoit une «amende sur les émissions excédentaires» de 100 EUR pour chaque tonne de CO₂ émise pour laquelle il n’a pas été restitué de quotas en temps utile. Les autres sanctions applicables aux infractions à la mise en œuvre du SEQE relèvent des dispositions nationales adoptées par l’État membre concerné.

Les autorités compétentes des États membres continuent de contribuer de manière significative au niveau élevé de conformité des exploitants, en procédant à divers contrôles de conformité sur les déclarations d'émissions annuelles. Au vu des informations communiquées dans les rapports visés à l'article 21 soumis en 2016, il apparaît que tous les États membres (hormis la SE et l'IT) ont soumis 100 % des déclarations d'émissions annuelles (exceptée la FR, 90 %) à des contrôles d'exhaustivité et de cohérence interne. Il ressort en outre que des vérifications de cohérence par rapport au plan de surveillance et par rapport aux données relatives à l'allocation ont été effectuées, en moyenne, dans plus de 80 % des cas et 70 % des cas respectivement. 24 États membres ont indiqué effectuer également des contrôles croisés avec d'autres données/informations.

Selon les données des rapports visés à l'article 21 soumis par les États membres en 2016, seules 45 installations au total (moins de 0,5 %) ont dû faire l'objet d'estimations prudentes par les autorités compétentes, dans 16 États membres (AT, BG, DK, ES, FI, FR, HR, LV, NL, NO, PL, PT, RO, SE, SK, UK). Elles étaient 37 installations dans ce cas l'année précédente (0,3 %), mais pour des émissions associées de 9,1 millions de tonnes de CO₂ contre seulement 8,3 millions de tonnes d'émissions associées pour 2015 (moins de 0,5 % du total des émissions dans les deux cas). Les raisons qui ont été avancées le plus souvent pour expliquer ces estimations sont l'absence de déclaration d'émissions au 31 mars et des problèmes de conformité de la déclaration d'émissions aux exigences du RSD/RAV.

Pour les exploitants d'aéronefs, les estimations prudentes ont été plus nombreuses, soit 103 au total (PT 47, FR 21, RO 16, UK 10, IT 6 et une pour AT, ES et IE); toutes, à l'exception d'une seule, se sont justifiées par l'absence de déclaration d'émissions au 31 mars. Ce chiffre équivaut à près de 20 % de l'ensemble des exploitants d'aéronefs, mais dans tous les cas ces estimations n'ont concerné que de petits émetteurs (et dans la plupart des cas, de très petits émetteurs), responsables d'une toute petite partie du total des émissions.

Les contrôles des autorités compétentes restent importants pour compléter le travail du vérificateur et garantir un niveau de qualité élevé du système de surveillance, de déclaration et de vérification. Pour l'année 2015, tous les États membres (à l'exception de la GR, du LU, de MT, de la SE et de l'IT) ont confirmé la mise en œuvre de contrôles et d'inspections supplémentaires sur place destinés à vérifier la bonne exécution et la conformité des installations aux dispositions des plans de surveillance, du RSD et du RAV. Dans 13 États membres (AT, BE, BG, DK, FI, HR, IE, LV, NL, PL, RO, SI et SK), ces contrôles s'étendent également aux exploitants d'aéronefs.

Pour 2015, six États membres (DE, NL, PL, PT, RO, UK) ont rapporté quelques rares cas d'application à des installations d'une «amende sur les émissions excédentaires» (12 seulement). En ce qui concerne le secteur de l'aviation, des amendes sur les émissions excédentaires ont été notifiées pour un total de 9 exploitants d'aéronefs par 4 États membres (ES, IS, SE, UK); 47 cas concernant des exploitants d'aéronefs ont été rapportés par un même État membre (PT), chiffre qui apparaît coïncider avec le nombre d'estimations prudentes déclarées par l'État membre, ce qui suggère l'implication de très petits émetteurs.

Les régimes de sanctions supplémentaires possibles dans les États membres varient considérablement, avec des types d'infractions couverts et des niveaux de sanction très différents. Dans certains États membres, les sanctions sont fixées par les tribunaux en fonction du cas concerné. La plupart des États membres ont indiqué une limite inférieure et/ou supérieure pour la sanction, avec un minimum compris entre quelques dizaines d'euros et 50 000 EUR et un maximum compris entre 100 EUR et 16 millions d'EUR. Neuf États membres (BE, CY, DK, EE, FR, IE, LU, NO, SE) ont également fait état de possibles sanctions sous la forme de peines d'emprisonnement, s'étalant de trois mois à dix ans.

11 États membres ont confirmé l'applicabilité de ce dernier type de sanctions sur la période de référence 2015. Aucune peine d'emprisonnement n'a été rapportée, mais des amendes ont été infligées à 35 installations et cinq exploitants d'aéronefs pour un montant total de 13 356 036 EUR, dont une amende de 12 327 070 EUR pour une seule et même installation (en IT) qui opérait sans autorisation. Les infractions le plus souvent évoquées ayant justifié ces sanctions sont les suivantes: manquement à l'obligation de présenter une déclaration d'émissions annuelle vérifiée dans les délais impartis (11 cas), non-respect du plan de surveillance approuvé/du RSD (6 cas), manquement à l'obligation de communiquer les évolutions de capacités (5 cas) et non-respect des conditions de l'autorisation (4 cas). Les autres amendes ont été infligées pour manquement à l'obligation de présenter des rapports relatifs aux améliorations apportées, manquement à l'obligation de notifier les modifications apportées au plan de surveillance, manquement à l'obligation de restituer un nombre suffisant de quotas au plus tard le 30 avril et manquement à l'obligation de détenir un plan de surveillance.

Le Forum pour la conformité aux règles du SEQE de l'UE continue d'offrir un mécanisme efficace pour l'échange d'informations relatives à la surveillance, la déclaration et la vérification entre les États membres et les autorités compétentes ainsi que pour l'identification des meilleures pratiques aux fins d'une mise en œuvre efficace. L'édition 2016 de la Conférence annuelle sur la conformité s'est tenue dernièrement, au mois de novembre. Cet événement contribue à faire connaître plus largement les activités du Forum pour la conformité aux règles du SEQE de l'UE et en particulier l'action de ses cinq task forces constituées sur les thématiques de la surveillance et de la déclaration, de l'accréditation et de la vérification, de l'aviation, de la déclaration électronique et du captage et du stockage du carbone. En dehors de cet événement, un site internet commun tient toutes les autorités compétentes du SEQE informées des réunions et des travaux en cours de ces task forces.

Le groupe de travail des administrateurs de registre est un forum de coopération entre les États membres et la Commission dans son rôle d'administrateur central qui se consacre aux questions et procédures ayant trait au fonctionnement du registre de l'Union et à la mise en œuvre du règlement sur les registres.

9. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

En 2015, le SEQE de l'UE a permis d'accomplir de nouveaux progrès dans la réduction des émissions sur le territoire de l'Union. Il reste l'instrument phare de l'UE pour lutter contre le changement climatique et un outil efficace pour réduire les émissions à un coût supportable. La diminution d'environ 0,4 % des émissions de gaz à effet de serre des installations participant au système sur la période de référence confirme la tendance à la baisse observée sur les cinq dernières années.

En outre, pour la première fois en 2015, l'excédent de quotas accumulé dans le système depuis 2009 (du fait, en grande partie, de la récession économique profonde et prolongée qui s'est installée et qui a entraîné une réduction plus importante que prévu des émissions) s'est inscrit en net repli. Ce recul est dû, d'une part, à la mise en œuvre de la mesure à court terme dite de «gel» de quotas décidée pour résorber le déséquilibre qui allait croissant entre l'offre et la demande, laquelle s'est traduite par le report à 2019 et 2020 de la mise aux enchères de 300 millions de quotas de 2015, et à une stabilité des émissions, d'autre part. Ses effets seront complétés par la réserve de stabilité du marché qui sera opérationnelle à compter de janvier 2019.

La troisième année de la phase 3 a par ailleurs donné confirmation de la robustesse de l'architecture du SEQE. Depuis 2005, le système adresse un signal-prix aux centrales électriques et autres types d'installations encourageant la R&D et l'investissement dans des technologies propres et à faibles émissions de CO₂.

Avec les règles révisées dont l'application est proposée à compter de la phase 4 (2021-2030), le SEQE continuera de stimuler de manière économiquement efficiente les investissements à faibles émissions de CO₂ dans les années à venir. Un marché européen du carbone plus fort et plus performant a le potentiel d'apporter une contribution décisive à la transition de l'Europe vers une économie à faibles émissions de CO₂ et plus sûre sur le plan énergétique. Il contribuera également à cette même transition à l'échelle mondiale, laquelle est d'ores et déjà engagée et gagne actuellement en ampleur suite à l'adoption en décembre dernier à Paris du premier accord universel sur le changement climatique.

La Commission continuera de surveiller le marché du carbone et présentera son prochain rapport à la fin 2017.