

Bruxelles, le 16.8.2017
COM(2017) 428 final

2017/0194 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Les systèmes de plafonnement et d'échange sont des instruments qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre au meilleur coût. Le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre garantit l'efficacité de la politique sur le plan environnemental et l'échange de quotas d'émission offre une certaine flexibilité dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions. L'Union européenne met en œuvre depuis plus de dix ans son système d'échange de quotas d'émission, qui est le plus grand système de plafonnement et d'échange au monde.

Lorsque des systèmes d'échange de quotas d'émission sont couplés, les participants d'un système peuvent utiliser des unités du système couplé, à des fins de conformité. Un tel couplage devrait se traduire par une fixation élargie du prix du carbone. En élargissant le marché et en augmentant la disponibilité des possibilités de réduction, le couplage améliore l'efficacité économique de l'échange des quotas d'émission.

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

La mise en place d'un marché international du carbone performant par le couplage ascendant des systèmes d'échange de quotas d'émission est un objectif stratégique à long terme de l'Union et de la communauté internationale, car il s'agit notamment pour elles d'un moyen d'atteindre leurs objectifs en matière de climat, y compris dans le cadre de l'Accord de Paris.

L'article 25 de la directive établissant le système d'échange de quotas d'émission de l'Union (SEQUE-UE)¹ prévoit que le SEQUE-UE peut être couplé à d'autres systèmes d'échange de quotas d'émission à condition qu'ils soient contraignants, compatibles et assortis de plafonds d'émission absolus. Le 20 décembre 2010, le Conseil a adopté une décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec la Confédération suisse en vue du couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et de la Suisse.

Le système d'échange de quotas d'émission suisse (SEQUE suisse) est devenu contraignant en 2013 pour les grandes entités à forte intensité énergétique et il est assorti d'un plafond d'émissions de gaz à effet de serre absolu, réunissant ainsi deux des conditions de base pour un couplage avec le SEQUE-UE.

Dans l'ensemble, la conception du SEQUE suisse est très semblable à celle du SEQUE-UE. Le SEQUE-UE et le SEQUE suisse couvrent les mêmes gaz et les mêmes secteurs de l'industrie, avec des seuils d'inclusion identiques, et ils définissent les entités responsables au niveau de l'installation. La quantité de quotas délivrés annuellement au titre du SEQUE suisse diminue chaque année en phase avec la diminution de la quantité de quotas délivrés au niveau de l'Union. Les méthodes d'allocation sont compatibles: la mise aux enchères est la méthode par défaut et des référentiels similaires sont appliqués pour l'allocation aux secteurs industriels qui bénéficient d'allocations transitoires de quotas à titre gratuit. Les normes quantitatives et qualitatives pour les crédits internationaux sont similaires. La période d'échange actuelle des deux systèmes couvre 2013-2020. Dans les deux systèmes, la période de conformité couvre les années civiles, les entités visées ayant jusqu'au 31 mars et jusqu'au 30 avril de l'année

¹ 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.

suivante pour déclarer les émissions et pour restituer les quotas. Les sanctions pour non-restitution d'un nombre suffisant de quotas sont semblables dans les deux systèmes.

Le SEQE suisse ne couvre pas encore l'aviation. Cependant, les activités aériennes sont l'une des principales sources de gaz à effet de serre en Suisse, et la couverture de l'aviation par le SEQE suisse est considérée comme essentielle pour un couplage avec le SEQE-UE. La Suisse travaille à l'inclusion de l'aviation dans le SEQE suisse, en reprenant les règles du SEQE-UE applicables à l'aviation.

Comme le SEQE-UE, le SEQE suisse fait actuellement l'objet d'un réexamen pour sa prochaine période, qui ira de 2021 à 2030. L'accord visant à coupler le SEQE suisse et le SEQE-UE (l'accord de couplage) comprend des dispositions assurant la compatibilité à long terme des systèmes afin que le couplage soit maintenu au cours de la période 2021-2030.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Alors que le recours aux échanges de quotas d'émission augmente en Asie et en Amérique du Nord, il n'existe pas encore de marché international du carbone fixant un prix mondial uniforme pour le carbone. Les pays prennent différents types de mesures d'atténuation, aussi bien des mesures fondées sur le marché que des mesures plus classiques «de commandement et de contrôle». Cela constitue un risque de fuite de carbone pour les secteurs les plus énergivores, c'est-à-dire un risque de transfert de la production vers des pays ayant des politiques et des objectifs moins ambitieux. Le couplage débouchera sur une convergence des prix du carbone au sein des systèmes couplés, ce qui contribuera à des conditions de concurrence plus équitables. En ce qui concerne l'aviation, lorsqu'elle sera couverte par le SEQE suisse, les vols intérieurs suisses, les vols entre la Suisse et l'Union et les vols entre les États membres de l'Union seront traités de la même façon.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition est présentée en vertu de l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en liaison avec son article 218.

Conformément à l'article 192, paragraphe 1, et à l'article 191 du TFUE, l'Union européenne contribue notamment à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

L'article 218 du TFUE établit la procédure de négociation et de conclusion d'accords entre l'Union européenne et des pays tiers ou des organisations internationales. Son paragraphe 5 prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission en tant que négociateur, adopte une décision autorisant la signature d'un accord au nom de l'Union européenne. L'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission en tant que négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord après approbation du Parlement européen.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La directive établissant le SEQE-UE est un instrument existant de l'Union qui sera maintenu après 2020. Conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du TFUE, les objectifs de l'accord de couplage ne peuvent être atteints qu'au moyen d'une proposition de la

Commission au niveau de l'Union, car l'accord permettra aux participants au système de l'Union d'utiliser des unités du système suisse à des fins de conformité.

En raison des effets transfrontières produits par les changements climatiques, agir au niveau de l'Union, et si possible au niveau mondial, est plus efficace qu'agir au niveau des États membres. Une action au niveau de l'Union sera la plus efficace pour atteindre les objectifs climatiques nationaux et internationaux de l'Union tout en garantissant des conditions de concurrence égales sur le marché intérieur de l'Union.

- **Proportionnalité**

La proposition satisfait au principe de proportionnalité car elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre, au meilleur coût, les objectifs de l'Union en matière de réduction des GES pour 2020 et 2030, tout en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur.

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune incidence budgétaire.

4. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

La proposition établit une décision autorisant la signature de l'accord entre l'Union et la Suisse au nom de l'Union européenne. Le TFUE prévoit que le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, une décision autorisant la signature et la conclusion d'un accord international.

Accord

L'accord énonce les principaux objectifs et principes du couplage des deux systèmes d'échange de quotas d'émission et établit la structure institutionnelle connexe. Une fois le couplage entre le SEQE-UE et le SEQE suisse opérationnel, les quotas d'émission délivrés dans un système seront admissibles à des fins de conformité au titre de l'autre système (article 4, paragraphe 1, de l'accord). Pour garantir la compatibilité, l'article 2 de l'accord prévoit que le SEQE-UE et le SEQE suisse doivent respecter des critères essentiels. Ces critères sont énoncés à l'annexe I de l'accord et tiennent compte en grande partie des dispositions de la législation relative au SEQE-UE ou de ses actes d'exécution. Chacun des deux systèmes peut adopter des dispositions plus strictes que les critères essentiels. À l'article 10, l'accord prévoit que les systèmes peuvent faire l'objet d'évolutions législatives futures sans nécessiter une renégociation substantielle, à condition que les systèmes continuent de satisfaire aux critères essentiels. Un processus de partage de l'information et de coordination dans les domaines se rapportant à l'accord est établi par les articles 10 et 11 de l'accord pour assurer sa bonne mise en œuvre et l'intégrité continue des systèmes couplés, ce qui, entre autres, impose aux parties de se tenir mutuellement informées de l'évolution de la législation pertinente (article 10, paragraphe 2, de l'accord).

L'accord précise que la Suisse reprendra les dispositions du SEQE-UE relatives à l'aviation dans le SEQE suisse avant l'entrée en vigueur de l'accord. Les exploitants aériens seront gérés par un État membre de l'EEE ou par la Suisse en vertu de l'approche dite du «guichet unique», de sorte qu'une autorité unique assumera la responsabilité de la mise en œuvre des deux systèmes.

Le comité mixte institué par l'article 12 de l'accord est la principale structure de pilotage de l'accord. Il est composé de représentants des deux parties et est chargé de la gestion et de la

bonne mise en œuvre de l'accord. Il joue notamment un rôle essentiel dans le processus de partage de l'information et de coordination, ainsi que dans l'appréciation du respect des critères essentiels par les parties. Le comité mixte peut proposer des modifications aux articles de l'accord et modifier les annexes. Le comité mixte entre en fonctions à titre provisoire à la date de signature de l'accord.

L'article 14 de l'accord établit un mécanisme de règlement des différends. Chacune des deux parties peut soumettre au comité mixte, pour résolution, les différends portant sur l'interprétation ou l'application de l'accord. Si le comité mixte ne parvient pas à régler le différend dans un délai de six mois, le différend peut être soumis à la Cour permanente d'arbitrage à la demande d'une des deux parties.

L'accord peut être dénoncé par l'une des deux parties (article 16). Les modalités de suspension provisoire, prévues à l'article 15, visent à protéger l'intégrité des systèmes d'échange de quotas d'émissions à bref délai. Le mécanisme de suspension proposé empêche la restitution, à des fins de conformité, de quotas délivrés dans le cadre du système couplé. Le mécanisme de suspension ne peut être déclenché que dans certaines circonstances, pour une période déterminée, et il peut être prolongé jusqu'à la dénonciation de l'accord.

Outre les principes, les objectifs et les arrangements institutionnels, l'accord contient des dispositions techniques destinées à rendre le lien opérationnel, relatives aux registres (article 3), à la comptabilité (article 4), aux ventes aux enchères (article 5), aux informations sensibles et à la sécurité (articles 8 et 9).

Un lien direct entre registres sera établi pour permettre un échange de registre à registre; il sera fondé sur des normes techniques de couplage tenant compte des principes établis à l'annexe II de l'accord. L'administrateur du registre suisse pour la Suisse et l'administrateur du registre central pour l'Union seront chargés de gérer le lien entre registres. À côté des normes techniques de couplage, les administrateurs de registre chargés de gérer le lien entre registres devront déterminer des procédures opérationnelles communes pour ce dernier. Ils pourront, individuellement ou conjointement, désactiver provisoirement le lien pour la maintenance du système, ou en raison d'une faille de sécurité ou d'un risque pour la sécurité.

Les titulaires de compte dans les registres seront en mesure d'établir l'origine des quotas d'émission après le couplage. Au moins une fois par an, les parties devront s'informer mutuellement de la quantité totale de quotas d'émission qu'elles détiennent dans leur SEQE et qui proviennent du SEQE couplé. De même, elles devront s'informer mutuellement, au moins une fois par an, des quotas d'émission provenant du SEQE couplé qui ont été restitués à des fins de conformité ou qui ont été volontairement annulés dans l'autre SEQE. L'accord prévoit que l'Union et la Suisse doivent comptabiliser les flux nets de quotas entre les systèmes d'échange de quotas d'émission couplés, conformément aux futures règles de comptabilité qui sont en cours d'élaboration au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Des dispositions sont également prévues pour le transfert et l'acquisition d'unités de quantité attribuée si la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto entre en vigueur. Le comité mixte doit préciser les modalités concernant la comptabilité et, si nécessaire, le transfert et l'acquisition des unités de quantité attribuée dans les annexes de l'accord.

L'accord prévoit que les quotas non alloués à titre gratuit doivent être mis aux enchères de manière ouverte, transparente et non discriminatoire. Les entités, y compris les exploitants, qui sont admises aux enchères organisées dans le cadre d'un système sont également admises aux enchères organisées dans le cadre de l'autre système. L'accord permet le maintien du système d'enchères actuellement appliqué en Suisse, à condition que le nombre total de quotas suisses (installations fixes et aviation) à mettre aux enchères soit inférieur à 1 000 000

par an. Une fois cette limite atteinte, la Suisse appliquera le même système d'enchères que celui applicable au sein de l'Union, tel qu'indiqué à l'annexe I de l'accord.

Les parties doivent protéger les informations sensibles. Chaque partie reste responsable du marquage des informations sensibles qu'elle publie et de la détermination de leur niveau de sensibilité, ainsi que du déclassement (abaissement du niveau de classification) et de la déclassification (suppression de toute classification), et elle doit informer l'autre partie de toute décision prise à cet égard. L'Union et la Suisse se mettront d'accord sur le marquage et le niveau de sensibilité des informations publiées conjointement.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 20 décembre 2010, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec la Confédération suisse en vue du couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et de la Suisse. Les négociations ont été menées à bonne fin et ont abouti au paragraphe de l'accord.
- (2) L'accord garantit le respect des conditions du couplage, telles que prévues à l'article 25 de la directive établissant le système d'échange de quotas d'émission de l'Union².
- (3) Il convient dès lors que l'accord soit signé au nom de l'Union, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (4) Afin de garantir la coordination entre les parties et de tenir compte de l'évolution de la législation concernée, il convient que les articles 11 à 13 de l'accord soient applicables à titre provisoire,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre est approuvée au nom de l'Union.

Le texte de l'accord à signer est joint à la présente décision.

Le texte de l'accord est signé le X novembre 2017.

Article 2

² 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.

Le Secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par le négociateur de l'accord à signer celui-ci, sous réserve de sa conclusion.

Article 3

Les articles 11 à 13 de l'accord sont applicables à titre provisoire à partir de la date de signature, conformément à son article 22, dans l'attente de son entrée en vigueur.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*