

Bruxelles, le 25.9.2019
COM(2019) 427 final

2019/0202 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité mixte institué par 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, en vue de la modification des annexes I et II dudit accord

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union au sein du comité mixte institué par 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, en vue de la modification des annexes I et II dudit accord

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. 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

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 (ci-après l'«accord») a pour objectif de coupler le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) avec le système suisse en permettant que les quotas délivrés dans un système puissent être transférés et utilisés à des fins de conformité dans l'autre système, augmentant ainsi les possibilités en matière d'atténuation du changement climatique. L'accord entrera en vigueur le 1^{er} janvier suivant l'échange des instruments de ratification ou d'approbation par les parties.

2.2. Modification des annexes

Le comité mixte institué par l'article 12 de l'accord est chargé de la gestion de l'accord et veille à la bonne application de celui-ci. Il peut décider d'adopter de nouvelles annexes à l'accord ou de modifier les annexes existantes. Il peut également examiner les modifications qu'il est proposé d'apporter aux articles de l'accord, faciliter l'échange de vues sur la législation des parties et procéder à des réexamens de l'accord.

Le comité mixte est un organe bilatéral composé de représentants des parties (Union européenne et Suisse). Les décisions prises par le comité mixte sont approuvées par les deux parties.

L'article 13, paragraphe 2, de l'accord dispose que le comité mixte peut décider d'adopter une nouvelle annexe ou de modifier une annexe existante dudit accord. Afin de garantir la compatibilité des deux systèmes d'échange de quotas d'émission, l'article 2 de l'accord dispose que le SEQE de l'Union et le SEQE suisse doivent satisfaire aux critères essentiels énoncés à l'annexe I de l'accord. Conformément à l'article 10, chaque système peut adopter des dispositions plus strictes que les critères essentiels énoncés à l'annexe I. La majorité des modifications proposées concerne les critères essentiels énoncés à l'annexe I.

Afin de permettre l'entrée en vigueur de l'accord de couplage, la Suisse doit adopter un acte législatif afin de satisfaire à l'intégralité des critères essentiels, notamment pour inclure le secteur de l'aviation dans le SEQE suisse. Un certain nombre des modifications proposées de l'annexe I consistent à introduire des références à la législation suisse ou à corriger ces références.

Par ailleurs, depuis la signature de l'accord, la législation de l'Union relative à la surveillance et à la déclaration ainsi qu'à la vérification et à l'accréditation et à l'inclusion du secteur de l'aviation dans le SEQE de l'UE a été modifiée.

L'annexe I est également modifiée afin d'y ajouter des critères essentiels ayant trait à la réserve de stabilité du marché, à la surveillance du marché et la coopération s'y rapportant. En ce qui concerne les critères essentiels relatifs à la couverture des activités aériennes et afin de garantir une couverture appropriée des vols entre l'UE et la Suisse, les vols à destination

d'aérodromes de l'UE en provenance d'aérodromes situés en Suisse seront exemptés au moyen d'actes délégués, de sorte que, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord de couplage, le SEQUE de l'UE couvrira uniquement les vols en provenance de l'EEE à destination d'aérodromes situés en Suisse, tandis que le SEQUE suisse couvrira les vols à destination de l'EEE en provenance de Suisse. Un nouveau critère relatif à la restitution des quotas des exploitants d'aéronefs apporte des précisions sur le contrôle de l'application dans les deux systèmes.

L'Union européenne et la Suisse renforceront leurs systèmes respectifs pour la prochaine période d'échanges, postérieure à 2020. Alors que les dispositions législatives de l'UE couvrant la période 2021-2030 sont déjà entrées en vigueur, la procédure législative est toujours en cours en Suisse en ce qui concerne la période postérieure à 2020. Certaines des modifications qu'il est proposé d'apporter à l'annexe I tiennent compte des modifications apportées au SEQUE de l'UE pour la période 2021-2030. Afin de préserver la compatibilité entre le SEQUE de l'UE et le SEQUE suisse au cours de la période 2021-2030, un chapeau relatif aux installations fixes est inséré dans la partie A de l'annexe I. Le texte de ce chapeau préconise une révision des critères essentiels qui permette de préserver au minimum l'intégrité des engagements respectifs des parties en matière de réduction de leurs émissions nationales, ainsi que l'intégrité et le bon fonctionnement de leurs marchés du carbone, et partant d'éviter la fuite de carbone et les distorsions de la concurrence entre les systèmes couplés. En outre, les modifications apportées aux critères essentiels relatifs au plafond, à l'utilisation des crédits internationaux et au niveau d'allocation à titre gratuit dans le SEQUE suisse confirment la compatibilité des systèmes.

Une modification apportée à la partie C de l'annexe I relative aux registres précise que les émissions pour l'année 2020 ne peuvent être compensées que par des quotas délivrés au cours de la période 2013-2020. Une autre modification requiert un délai minimal de 24 h entre le lancement et l'exécution d'un transfert de quotas d'un compte à un autre.

Étant donné le rôle joué par les autorités suisses dans les ventes aux enchères (Annexe I, partie D) sur le marché suisse, il semble opportun que les autorités compétentes en matière de surveillance du marché soient tenues informées de la méthode utilisée pour déterminer l'écart entre le prix de clôture des quotas mis aux enchères et le prix des quotas sur le marché secondaire, de façon à garantir l'intégrité des enchères.

Le cas échéant, il est précisé que les références à la législation renvoient à la législation en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'accord.

Enfin, l'annexe II comporte un texte introductif qui précise que le couplage entre le SEQUE de l'UE et le SEQUE suisse sera effectif à titre provisoire à partir de mai 2020, avant la mise en œuvre du lien permanent entre les registres.

2.3. L'acte envisagé du comité mixte

Lors de sa deuxième réunion, prévue en décembre 2019, le comité mixte adoptera une décision conformément à l'article 13, paragraphe 2, de l'accord de couplage, portant modification des annexes I et II de l'accord (ci-après, l'«acte envisagé»).

L'objet de l'acte envisagé est de modifier les annexes I et II de l'accord de couplage afin de les aligner sur la législation en vigueur dans l'UE¹ et en Suisse. La modification de l'annexe I

¹ Règlement (UE) 2017/2392 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021, JO L 350 du 29.12.2017; 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

garantira la nécessaire compatibilité des deux systèmes d'échange de quotas d'émission requise par l'article 25 de la directive 2003/87/CE et introduira des références juridiques correctes pour chaque critère essentiel. La modification de l'annexe II apporte une solution provisoire pour relier les registres des deux systèmes avant la mise en service du lien permanent entre les registres.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 2 de l'accord, qui dispose que: «Les systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE) des parties respectent au minimum les critères essentiels énoncés à l'annexe I.»

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La décision du Conseil basée sur la présente proposition de la Commission détermine la position à prendre par l'Union européenne sur la décision du comité mixte visant à modifier les annexes I et II de l'accord de couplage.

L'accord de couplage a été signé en 2017 et pourrait, en ce qui concerne l'UE, ne pas tenir compte de l'évolution de la législation de l'Union européenne, notamment de la révision de la directive SEQE pour la période postérieure à 2021, de la réserve de stabilité du marché et des textes législatifs pertinents concernant le secteur de l'aviation. La Suisse n'a adopté qu'en mars 2019 la législation pertinente qui rend les deux systèmes compatibles, mais qui fait également entrer le secteur de l'aviation dans le champ d'application du système d'échange de quotas d'émission de la Suisse.

Sans modification des annexes I et II de l'accord de couplage, la compatibilité des deux systèmes ne serait pas garantie et il ne serait pas non plus possible de relier les registres du SEQE suisse et du SEQE de l'UE.

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 les objectifs en matière de climat fixés par l'Accord de Paris. À cet égard, l'article 25 de la directive établissant le système d'échange de quotas d'émission de l'Union (SEQE-UE) prévoit que le SEQE-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, ce qui est le cas du système suisse.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 264 du 9.10.2015; directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 76 du 19.3.2018.

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»².

4.1.2. Application au cas d'espèce

Le comité mixte est un organe institué par l'article 12 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.

L'acte que le comité mixte est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé a des effets juridiques étant donné qu'il concerne des modifications des annexes I et II de l'accord de couplage.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement l'environnement.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 191 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 191 du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

² Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité mixte institué par 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, en vue de la modification des annexes I et II dudit accord

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 191, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) 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 serre³ (ci-après dénommé l'«accord») a été signé le 23 novembre 2017, conformément à la décision (UE) 2017/2240 du Conseil⁴.
- (2) Conformément à l'article 13 de l'accord, le comité mixte peut modifier les annexes de l'accord.
- (3) Lors de sa réunion du xx xxxx 2019, le comité mixte doit adopter une décision portant modification des annexes I et II de l'accord.
- (4) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, car ces annexes seront contraignantes pour l'Union.
- (5) Lorsque le comité mixte aura modifié les annexes I et II afin de tenir compte de l'évolution de la législation pertinente et notamment des règles suisses étendant le SEQE suisse au secteur de l'aviation, les conditions de couplage fixées dans l'accord seront réputées réunies et il conviendra dès lors que l'Union procède à l'échange des instruments de ratification conformément à l'article 21 de l'accord.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la deuxième réunion du comité mixte institué par 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, en vue de la modification des annexes I et II dudit accord est de soutenir l'adoption par le comité mixte des modifications des annexes I et II décrites dans l'appendice au projet de décision du comité mixte joint à la présente décision.

³ JO L 322 du 7.12.2017, p. 3.

⁴ JO L 322 du 7.12.2017, p. 1.

Des modifications mineures de l'annexe peuvent être acceptées par les représentants de l'Union au sein du comité mixte sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

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

La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président