

Bruxelles, le 30.6.2020
COM(2020) 271 final

2020/0130 (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 ce qui concerne la modification des annexes I et II dudit accord et l'adoption de normes techniques de couplage

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

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 ce qui concerne l'adoption envisagée d'une décision relative à la modification des annexes I et II dudit accord ainsi qu'à l'adoption de normes techniques de couplage

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 de l'UE) avec le système suisse en permettant que les quotas délivrés dans un système puissent être échangés et utilisés à des fins de conformité dans l'autre système, augmentant ainsi les possibilités en matière d'atténuation du changement climatique. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

2.2. Le comité mixte

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 (l'Union européenne et la Suisse). Les décisions prises par le comité mixte sont approuvées par les deux parties.

Conformément à l'article 3, paragraphe 7, de l'accord, il convient que l'administrateur du registre suisse et l'administrateur central de l'Union élaborent des normes techniques de couplage (les «NTC») fondées sur les principes énoncés à l'annexe II de l'accord. Les NTC décrivent les exigences détaillées applicables à l'établissement d'une connexion fiable et sécurisée entre le journal complémentaire des transactions suisse (Swiss Supplementary Transaction Log, SSTL) et le journal des transactions de l'Union européenne (EUTL). Les NTC prennent effet après qu'elles ont été adoptées par décision du comité mixte.

2.3. L'acte envisagé du comité mixte

Lors de sa troisième réunion, qui se tiendra en 2020, le comité mixte doit adopter une décision, en vertu de l'article 3, paragraphe 7, de l'accord, relative à l'adoption de normes techniques de couplage, qui modifiera les annexes I et II de l'accord conformément à l'article 13, paragraphe 2, de celui-ci (ci-après l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a pour objet la description, fondée sur les principes énoncés à l'annexe II de l'accord, des exigences détaillées applicables à l'établissement d'une connexion fiable et sécurisée entre le SSTL et l'EUTL. À cette fin, il jette les bases des spécifications techniques relatives aux exigences en matière d'architecture, de service et de sécurité. Afin de réduire au minimum le risque de fraude, d'abus ou d'activités criminelles en rapport avec les registres et

de préserver l'intégrité du couplage, il convient que les détails des procédures nécessaires, ainsi que les remarques et conventions sous-jacentes, soient traités de manière confidentielle. En conséquence, l'acte envisagé décrit les éléments nécessaires avec un degré de précision assez élevé, sans révéler les normes relatives à la sécurité et à la sûreté du couplage. Ces dernières devraient faire l'objet d'autres lignes directrices techniques qui seront élaborées par un groupe de travail conformément à l'article 12, paragraphe 5, de l'accord. Ce groupe de travail devrait au moins inclure l'administrateur du registre suisse et l'administrateur central de l'Union, qui devraient tous deux veiller au fonctionnement continu, efficace et efficient du couplage, ainsi qu'à son adaptation au progrès technique et aux nouvelles exigences applicables en matière de sécurité et de sûreté. Étant donné la nature technique et sensible de ces lignes directrices et la nécessité de les adapter pour maintenir un niveau approprié de sécurité et de sûreté du couplage, les représentants de l'Union au sein du comité mixte devraient être tenus informés de ces lignes directrices et, le cas échéant, être habilités à les approuver sans nouvelle décision du Conseil.

La modification de l'annexe I permet de prendre en considération les progrès accomplis dans l'établissement du couplage des registres, en ce qui concerne le transfert des comptes d'exploitants d'aéronefs du registre de l'Union vers le registre suisse conformément à l'annexe I, partie B, point 17, de l'accord. Une transition harmonieuse est ainsi assurée pour ces comptes entre le registre de l'Union et le registre suisse.

À la lumière de récentes évolutions, la modification de l'annexe II de l'accord est également devenue nécessaire afin de rendre le couplage opérationnel dans des délais appropriés. À cette fin, la modification permet davantage de souplesse en rendant un ensemble plus large mais équivalent de technologies compatible avec les exigences de l'annexe II.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 3, paragraphe 7, de l'accord, qui dispose que les NTC et les modifications des annexes I et II prennent effet une fois qu'elles ont été adoptées par décision du comité mixte. Conformément à l'article 12, paragraphe 3, de l'accord, les décisions prises par le comité mixte dans les cas prévus par ledit accord lient les parties dès leur entrée en vigueur.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La décision du Conseil fondée sur la présente proposition de la Commission détermine la position de l'Union européenne sur la décision à arrêter par le comité mixte au sujet de l'adoption de normes techniques de couplage (NTC) et de modifications des annexes I et II concernant le fonctionnement du couplage entre le SEQE de l'UE et le SEQE suisse.

L'article 3, paragraphe 7, de l'accord de couplage requiert l'élaboration de normes techniques de couplage, qui prendront effet à la suite de leur adoption par le comité mixte. Les NTC sont fondées sur les principes énoncés à l'annexe II de l'accord et décrivent en détail les exigences relatives à l'établissement d'une connexion fiable et sécurisée entre les journaux des transactions du SEQE de l'UE et du SEQE suisse, auxquelles les deux parties doivent se conformer afin de rendre opérationnel le couplage entre le SEQE de l'UE et le SEQE suisse. Ces NTC sont donc nécessaires au fonctionnement du couplage.

Conformément à la décision n° 2/2019 du comité mixte¹ du 5 décembre 2019¹, les NTC se rapportent à une solution provisoire de couplage du SEQE de l'UE et du SEQE suisse. Cette

¹ La position à prendre au nom de l'UE a été déterminée par la décision (UE) 2019/2106 du Conseil du 21 novembre 2019 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

solution provisoire devrait être disponible à partir de mai 2020 ou dès que possible après cette date.

Compte tenu des récentes évolutions, afin de disposer de la solution provisoire à partir de mai 2020 ou dès que possible par la suite, il convient d'autoriser davantage de souplesse de manière à ne pas subordonner la mise en œuvre du couplage au recours à une technologie spécifique, dès lors que des solutions équivalentes existent.

Dans ce contexte et afin de garantir à certains exploitants d'aéronefs un accès pratiquement ininterrompu au marché, il convient lors du transfert des comptes de ces exploitants du registre de l'Union vers le registre suisse de tenir pleinement compte de la date à laquelle il est possible de transférer des quotas d'un système à l'autre.

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 (SEQUE de l'UE) prévoit que le SEQUE de l'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. Après l'entrée en vigueur de l'accord le 1^{er} janvier 2020, la prise d'effet des NTC est une étape importante pour la mise en œuvre de l'accord.

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»*.

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 en l'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 sera contraignant en vertu du droit international conformément à l'article 12,

systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, en ce qui concerne la modification des annexes I et II dudit accord (JO L 318 du 10.12.2019, p.96).

¹ Disponible [ici](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/markets/docs/decision_201902_swiss_ets_linking.pdf) (en anglais)

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

paragraphe 3, 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 envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour 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 en l'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 192, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

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 ce qui concerne la modification des annexes I et II dudit accord et l'adoption de normes techniques de couplage

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

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 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 serre⁴ (ci-après dénommé l'«accord») a été conclu par l'Union au moyen de la décision (UE) 2018/219 du Conseil⁵ et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.
- (2) En vertu de l'article 3, paragraphe 7, de l'accord, le comité mixte peut adopter une décision relative à des normes techniques de couplage (NTC) établies par l'administrateur du registre suisse et l'administrateur central de l'Union, fondées sur les principes énoncés à l'annexe II dudit accord et décrivant en détail les exigences relatives à l'établissement d'une connexion fiable et sécurisée entre le journal complémentaire des transactions suisse (SSTL) et le journal des transactions de l'Union européenne (EUTL). Ces NTC prennent effet après qu'elles ont été adoptées par décision du comité mixte.
- (3) Il convient de modifier l'annexe I de l'accord, conformément à l'article 13, paragraphe 2, dudit accord, afin de garantir une transition harmonieuse dans l'attribution de la responsabilité des exploitants d'aéronefs à la Suisse pour la première fois après l'entrée en vigueur de l'accord conformément à l'annexe I, partie B, point 17, de l'accord⁶, compte tenu des progrès accomplis dans l'établissement du couplage des registres.

⁴ JO L 322 du 7.12.2017, p. 3.

⁵ Décision (UE) 2018/219 du Conseil du 23 janvier 2018 relative à la conclusion 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 (JO L 43 du 16.2.2018, p. 1).

⁶ Décision n° 2/2019 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 du 5 décembre 2019 portant modification des annexes I et II 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

- (4) Il convient de modifier l'annexe II afin de prévoir un ensemble de technologies plus vaste mais équivalent en vue de réaliser le couplage des registres requis par l'accord.
- (5) Lors de sa troisième réunion, qui se tiendra en 2020, le comité mixte doit adopter les normes techniques de couplage qui ont été établies.
- (6) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, car ces NTC seront contraignantes pour l'Union.
- (7) L'adoption des NTC représente un élément important dans la mise en œuvre de l'accord, en vue de permettre l'établissement des fondements techniques du couplage et de jeter les bases des spécifications techniques relatives aux exigences en matière d'architecture, de service et de sécurité.
- (8) Conformément à l'article 13, paragraphe 1, de l'accord, le comité mixte peut arrêter des lignes directrices techniques pour assurer la bonne mise en œuvre de l'accord, y compris en ce qui concerne l'établissement d'une connexion fiable et sécurisée entre le SSTL et l'EUTL. Il convient que ces lignes directrices techniques soient élaborées par un groupe de travail créé conformément à l'article 12, paragraphe 5, de l'accord. Le groupe de travail devrait au moins comprendre l'administrateur du registre suisse et l'administrateur central du registre de l'Union et devrait en outre assister le comité mixte dans ses fonctions conformément à l'article 13 de l'accord,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la troisième 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 ce qui concerne l'adoption de normes techniques de couplage et la modification des annexes I et II de l'accord, est fondée sur le projet d'acte du comité mixte joint à la présente décision.

Des modifications mineures du projet de décision 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

Les représentants de l'Union au sein du comité mixte peuvent convenir de lignes directrices techniques pour assurer la bonne mise en œuvre de l'accord, y compris en ce qui concerne l'établissement d'une connexion fiable et sécurisée entre le SSTL et l'EUTL. À cette fin, un groupe de travail est mis en place conformément à l'article 12, paragraphe 5, de l'accord pour assister le comité mixte dans l'exercice de ses fonctions conformément à l'article 13, et en particulier à l'article 13, paragraphe 1, de l'accord.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

serre, disponible ici (en anglais)
https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/markets/docs/decision_201902_swiss_ets_linking.pdf