

Bruxelles, le 18.11.2015
COM(2015) 576 final

ANNEX 1

ANNEXE

Rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone

accompagnant le document

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEÉEN ET AU
CONSEIL**

**Rapport de situation de l'action pour le climat, incluant le rapport sur le fonctionnement
du marché européen du carbone et le rapport sur le réexamen de la directive
2009/31/EC relative au stockage géologique du dioxyde de carbone**

{SWD(2015) 246 final}

Table des matières

1. INTRODUCTION	4
2. LE SEQE DANS LA TROISIÈME PHASE D'ÉCHANGE	5
3. INFRASTRUCTURE DU SEQE	7
3.1. Couverture des activités, des installations et des exploitants d'aéronefs	7
3.2. Registre de l'Union	9
4. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU CARBONE EN 2013 ET 2014	10
4.1. Offre: quotas mis en circulation	10
4.1.1. Plafond	10
4.1.2. Quotas délivrés.....	11
4.1.2.1. Allocation à titre gratuit.....	11
4.1.2.2. Programme NER300.....	13
4.1.2.3. Mise aux enchères de quotas	14
4.1.2.4. Dérogation à la mise aux enchères complètes pour le secteur de l'électricité	16
4.1.3. Crédits internationaux	18
4.2. Demande: quotas retirés de la circulation	20
4.3. Équilibre de l'offre et de la demande	21
5. AVIATION.....	25
6. SURVEILLANCE DU MARCHÉ	27
6.1. Nature juridique des quotas et traitement fiscal	28
7. SURVEILLANCE, DÉCLARATION ET VÉRIFICATION DES ÉMISSIONS	29
7.1. Exigences dans la phase 3	29
7.2. Surveillance appliquée	30
7.3. Vérification accréditée	31

8. APERÇU DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES PRISES DANS LES ÉTATS MEMBRES	32
9. CONFORMITÉ ET MESURES D'EXÉCUTION	33
10. RÉFORME STRUCTURELLE DU SEQE	35
10.1. Le «gel» et la réserve de stabilité du marché.....	35
10.2. Réforme du SEQE	35
11. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	37
ANNEXE	38

1. INTRODUCTION

Une politique climatique ambitieuse fait partie intégrante de notre Union de l'énergie¹, comme en atteste aussi le cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour 2030 approuvé par les dirigeants européens en octobre 2014². Lancé en 2005, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) – pierre angulaire de la stratégie de l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre – a eu dix ans en 2015. Du fait de la réserve de stabilité du marché et des mesures nécessaires qui ont été proposées pour atteindre l'objectif plus ambitieux adopté dans le cadre d'action pour 2030, le SEQE fixera des prix significatifs pour les émissions de carbone, stimulera des réductions des émissions de gaz à effet de serre et jouera son rôle à l'échelle de l'Union en tant que moteur d'investissements dans une économie à faibles émissions de carbone, neutre sur le plan technologique et d'un bon rapport coût-efficacité. Le système, qui organise la formation des prix au niveau de l'UE, renforce non seulement le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, mais stimule aussi la pénétration des énergies renouvelables et d'autres technologies à faibles émissions de carbone et économes en énergie.

Le premier rapport sur l'état des lieux du marché européen du carbone en 2012³ 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.

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/CE⁴ (directive SEQE) couvre deux années: 2013, première année de la troisième phase d'échange, qui a apporté de nombreux aménagements au SEQE, et 2014. En outre, il présente aussi certaines initiatives proposées ou approuvées en 2015. Sauf mention contraire, la Commission s'est servie dans ce rapport des données qui étaient publiquement accessibles et dont elle disposait en juin 2015.

La Cour des comptes européenne a publié en juillet 2015 un rapport spécial sur l'intégrité et la mise en œuvre du SEQE⁵. Le présent rapport fait aussi référence aux questions examinées par la Cour des comptes, dans la mesure où elles sont pertinentes.

Les aspects concernant l'aviation sont décrits principalement à la section 5 du rapport.

¹ http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_fr.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/145364.pdf

³ COM(2012) 652 final, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_fr.pdf

⁴ 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.

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_06/SR15_06_FR.pdf

2. LE SEQE DANS LA TROISIÈME PHASE D'ÉCHANGE

Lancé en 2005, le SEQE constitue la clé de voûte de la stratégie de l'Union européenne pour une réduction présentant un bon rapport coût-efficacité des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et d'autres gaz à effet de serre. Le système a non seulement été le premier grand marché du carbone dans le monde, mais il demeure le plus important puisqu'il couvre plus des trois quarts des quotas échangés sur le marché international du carbone.

Le SEQE couvre aujourd'hui environ 11 000 centrales électriques et installations manufacturières dans les 28 États membres de l'UE, en Islande, en Norvège et au Liechtenstein, ainsi que les émissions de plus de 600 compagnies aériennes desservant des aéroports européens.

Le SEQE fonctionne selon le principe de «plafonnement et d'échange». Un «plafond» est fixé pour le volume total de certains gaz à effet de serre qui peuvent être émis par les usines, les centrales et autres installations dans le système. Ce plafond est réduit au fil du temps de façon à faire baisser les émissions totales.

En 2020, les émissions des secteurs couverts par le SEQE seront inférieures de 21 % à celles de 2005. Pour 2030, il est prévu qu'elles auront baissé de 43 %.

En 2013, le SEQE est entré dans sa troisième phase pluriannuelle d'échange qui durera jusqu'en 2020. À la suite d'une révision majeure approuvée en 2009⁶, le système opère désormais selon des règles plus harmonisées. La troisième phase a apporté de nombreuses améliorations à la conception du système, dont les principales sont les suivantes:

- un plafond unique à l'échelle de l'UE pour les quotas, baissant chaque année de 1,74 %, qui remplace le précédent système de plafonds nationaux et accroît la prévisibilité et la stabilité;
- la mise aux enchères, plutôt que l'allocation à titre gratuit, devient la méthode employée par défaut pour allouer les quotas, conformément aux dispositions du règlement sur la mise aux enchères du SEQE⁷, qui garantissent un processus ouvert, transparent, harmonisé et non discriminatoire d'allocation des quotas;
- des règles d'allocation harmonisées pour l'allocation des quotas à titre gratuit, fondées sur des référentiels ex ante ambitieux à l'échelle de l'UE;

⁶ Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 140 du 5.6.2009, p. 63.

⁷ 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.

- des règlements portant sur la surveillance et la déclaration⁸ et sur la vérification des déclarations d'émissions et l'accréditation et le contrôle des vérificateurs⁹;
- des règles et des conditions plus strictes pour l'utilisation de crédits carbone internationaux dans le SEQUE, dont l'utilisation par les exploitants est soumise à des limites harmonisées¹⁰;
- un registre électronique central de l'Union remplaçant les registres nationaux et régi par un règlement sur les registres¹¹;
- les quotas d'émission, les instruments financiers dérivés et les produits mis aux enchères basés sur ces quotas sont régis par la directive et le règlement sur les marchés d'instruments financiers du paquet MiFID2¹² (à compter de janvier 2017) et par le règlement relatif aux abus de marché¹³ (à compter de janvier 2017).

Bien que cette réforme ait, dans une grande partie, remédié aux problèmes initiaux du SEQUE, la crise économique qui a éclaté en 2008 a eu des effets sans précédent. Elle a conduit à l'accumulation d'un excédent de quotas, qui a augmenté avec les années pour atteindre deux milliards de quotas en 2012. Le premier rapport sur le marché du carbone publié en 2012 prévoyait un excédent d'environ 2 milliards de quotas pour 2013, suivi d'un ralentissement de l'accumulation de l'excédent en 2014, et n'envisageait pas de déclin de l'excédent total d'ici 2020. Ce déséquilibre croissant du marché, couplé à un faible signal de prix, a suscité un intense débat public sur les options politiques présentées dans le rapport sur le marché du carbone de 2012 afin de remédier aux problèmes que rencontrait le SEQUE. Le système n'encourageait pas suffisamment les investissements dans les technologies à faible intensité de carbone et renforçait aussi la probabilité de l'introduction de nouvelles politiques nationales. En conséquence, la Commission a proposé en novembre 2012 une mesure à court

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Le 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) détermine des droits d'utilisation de crédits internationaux pour chaque exploitant et exploitant d'aéronef jusqu'en 2020.

¹¹ Règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission du 2 mai 2013 établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission, JO L 122 du 3.5.2013, p. 1.

¹² Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE, JO L 173 du 12.6.2014, p. 349, et règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, JO L 173 du 12.6.2014, p. 84.

¹³ Règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission, JO L 173 du 12.6.2014, p. 1.

terme consistant à reporter («geler») la mise aux enchères de 900 millions de quotas d'émission jusqu'en 2019 et 2020. Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé la proposition en décembre 2013¹⁴ et la mise en application du «gel» a commencé en mars 2014. Le rapport sur le marché du carbone de 2012 contenait plusieurs options structurelles pour remédier au déséquilibre considérable qui s'est accumulé. Par la suite, en janvier 2014, une proposition de législation visant à créer une réserve de stabilité du marché a été présentée parallèlement à la communication sur un cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030¹⁵ (voir la section 10.1). Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé la proposition en octobre 2015¹⁶.

En octobre 2014, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE ont approuvé les grands objectifs et l'architecture du cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. Les objectifs convenus comprennent une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif de réduction des émissions de l'UE d'au moins 40 % 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. Un SEQE efficace et réformé, doté d'un instrument visant à stabiliser le marché, comme l'a proposé la Commission, constituera le principal mécanisme pour atteindre cet objectif, qui revient à réduire les émissions de 43 % par rapport à 2005 dans les secteurs relevant du SEQE. Le 15 juillet 2015, la Commission a présenté une proposition législative en vue de réviser le système d'échange de quotas d'émission, conformément au cadre pour 2030 (voir la section 10.2).

3. INFRASTRUCTURE DU SEQE

Cette section explique l'infrastructure de base du SEQE: notamment sa portée (c'est-à-dire les types d'installations et les gaz qui sont couverts par le système) et le registre de l'Union où sont comptabilisés les quotas détenus et les transactions qui s'y rapportent.

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

À compter de la phase 3, les secteurs disposant d'installations fixes couverts par le SEQE sont les industries à haute intensité d'énergie, y compris les centrales électriques et autres installations de combustion, d'une puissance thermique nominale supérieure ou égale 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

¹⁴ 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.

¹⁵ COM(2014) 15 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0015:FIN:FR:PDF>

¹⁶ 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.

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. La portée du SEQE en matière d'aviation est limitée aux vols intra-EEE jusqu'en 2016¹⁷.

En ce qui concerne les gaz à effet de serre, le SEQE couvre à présent les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), les émissions de protoxyde d'azote (N₂O) dues à toute production d'acide nitrique, d'acide adipique, de glyoxal et d'acide glyoxylique, et les émissions de perfluorocarbures (PFC) dues à la production d'aluminium.

Depuis le début de la phase 3, le système couvre à peu près la moitié des émissions totales de GES dans l'Union. 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»).

Dans leurs rapports de 2015 correspondants à l'année de référence 2014¹⁸, les États membres¹⁹ ont déclaré un total d'environ 11 200 installations incluses dans le SEQE, contre 11 400 pour l'année de référence précédente, 2013. Ces installations ont des caractéristiques très diverses, c'est pourquoi le règlement sur la surveillance et la déclaration définit 4 catégories d'installations en fonction de leurs émissions annuelles moyennes²⁰. Selon les rapports visés à l'article 21, pour 2014, comme pour 2013, 72 % des installations relevaient de la catégorie A, 21 % de la catégorie B et 7 % seulement (868 installations) de la catégorie C. En 2014, plus de 5 700 installations (51 % du total) pouvaient être considérées comme des «installations à faible niveau d'émission», contre 5 600 installations (49 % du total) pour l'année de référence 2013. Le pourcentage élevé d'installations à faible niveau d'émission et d'installations de la catégorie A confirme la pertinence de l'architecture à plusieurs niveaux du système de surveillance, de déclaration et de vérification conçue dans l'optique du principe de proportionnalité.

¹⁷ Les activités aériennes entrant dans le champ d'application initial du SEQE comprenaient tous les vols au départ ou à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre auquel s'applique le traité, avec quelques exceptions énumérées à l'annexe I de la directive SEQE. Cependant, à la lumière des négociations au sein de l'OACI en vue de proposer un mécanisme de marché mondial pour réduire les émissions de l'aviation, cette portée a été temporairement réduite. Actuellement (jusqu'à la fin 2016), seuls les vols intra-EEE sont couverts.

¹⁸ Les rapports visés à l'article 21 pour l'année (N) doivent être transmis avant le 30 juin de l'année suivante (N+1). Les rapports sont soumis par l'intermédiaire d'Eionet, un réseau de partenariat qui gère les flux de données et d'informations de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et de ses pays membres et coopérants.

¹⁹ Quand il est fait référence aux rapports visés à l'article 21, les «États membres» comprennent le 28 États membres de l'UE, plus les pays de l'EEE (Islande, Norvège et Liechtenstein).

²⁰ Voir le règlement (UE) n° 601/2012, dans lequel il est prévu que les installations de catégorie C émettent plus de 500 000 tonnes de CO₂(e) par an, les installations de catégorie B entre 500 000 et 50 000 tonnes de CO₂(e) par an, et les installations de catégorie A moins de 50 000 tonnes de CO₂(e) par an. 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.

Si, du point de vue des catégories d'installations, la situation des États membres est plutôt homogène, elle varie pour ce qui est des industries ou des activités couvertes. Dans tous les États membres, il existe des installations du SEQE impliquant des activités de combustion. D'autres activités déclarées par la majorité des États membres comprennent le raffinage du pétrole, la sidérurgie, la 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 que des activités de captage et de stockage du CO₂ avaient donné lieu à la délivrance d'autorisations en 2014. En ce qui concerne les nouveaux gaz (ceux ajoutés à l'annexe I de la directive SEQE en vue de l'inclusion dans le système après le démarrage de la phase 3), les activités émettrices de PFC ont donné lieu à la délivrance d'autorisations dans 13 pays, tandis que la «production d'acide nitrique» a donné lieu à la délivrance d'autorisations dans 20 États membres. Les autres secteurs émetteurs de N₂O ne sont présents que dans trois États membres (DE, FR, IT).

Les États membres ayant fait usage de la possibilité d'exclure les petits émetteurs du SEQE en vertu de l'article 27 de la directive SEQE sont peu nombreux. Cette possibilité est offerte par la directive afin de réduire les coûts administratifs des petits émetteurs et est autorisée dans les cas où des mesures équivalentes sont en place en vue de réduire les émissions de GES. Selon les rapports soumis en 2015, huit pays (DE, ES, FR, HR, IS, IT, SI, UK) ont recours à cette possibilité, notamment pour les installations impliquant des activités de combustion et pour la production de céramique. La quantité d'émissions exclue est d'environ 3,9 millions de tonnes de CO₂, soit 0,2 % du total des émissions vérifiées en 2014, contre 4,7 millions de tonnes de CO₂ en 2013.

En ce qui concerne la couverture des exploitants d'aéronefs, le nombre des exploitants relevant effectivement du SEQE était estimé à environ 600 en 2014.

3.2. Registre de l'Union

Le registre de l'Union, où sont comptabilisés les quotas détenus et les transactions qui s'y rapportent, centralise ces opérations depuis 2012. Ce registre unique est géré et maintenu par la Commission, tandis que les administrateurs des registres nationaux des 31 pays participant au SEQE restent les points de contact pour les représentants de plus de 20 000 comptes (entreprises ou personnes physiques).

En 2013, le règlement sur les registres a été révisé afin de finaliser les fonctionnalités requises pour la phase 3 du SEQE et d'intégrer la prise en compte des transactions au titre de la décision sur la répartition de l'effort²¹. En ce qui concerne le SEQE, le règlement sur les registres révisé prévoit aussi le mécanisme destiné à appliquer les dispositions de l'article 11 *bis* de la directive SEQE, en vertu desquelles les exploitants peuvent échanger des crédits internationaux contre des quotas (voir aussi la section 4.1.3).

²¹ 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.

Conformément à la directive SEQE et au règlement sur les registres, les processus d'allocation de la phase 3 du SEQE sont centralisés dans le registre de l'Union, tant en ce qui concerne l'allocation à titre gratuit de quotas aux installations fixes et aux exploitants d'aéronefs (voir aussi les sections 4.1.2.1 et 4.1.2.4) que pour la mise aux enchères de quotas par le biais de la plate-forme commune et de deux plates-formes d'enchères dérogatoires (voir aussi la section 4.1.2.3). En tant qu'administrateur central du registre de l'Union, la Commission s'emploie aussi à améliorer constamment les fonctionnalités du registre, sa sécurité et sa convivialité, en concertation avec les administrateurs de registres nationaux.

4. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU CARBONE EN 2013 ET 2014

Ce chapitre couvre les principaux aspects du SEQE, tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Il donne des informations sur le plafond, l'allocation à titre gratuit, la mise aux enchères et la dérogation à la mise aux enchères intégrale pour le secteur de l'électricité dans certains États membres. Il couvre aussi l'utilisation des crédits internationaux.

Au niveau de la demande, des informations sont fournies à propos des émissions vérifiées et de l'équilibre entre l'offre et la demande.

4.1. Offre: quotas mis en circulation

4.1.1. Plafond

Le SEQE fonctionne selon le principe de «plafonnement et d'échange». Le plafond détermine la quantité absolue de gaz à effet de serre qui peut être émise dans le système afin de garantir que l'objectif de réduction des émissions sera atteint et il correspond au nombre de quotas mis en circulation au cours d'une phase d'échange.

À compter de la phase 3, un plafond est fixé à l'échelle de l'UE par la directive SEQE. Le plafond sera diminué chaque année d'une quantité correspondant à 1,74 % de la quantité de quotas de 2010. Ce taux de diminution est appelé facteur de réduction linéaire. En termes absolus, cela signifie que le nombre de quotas sera diminué chaque année d'un nombre déterminé d'environ 38 millions de quotas. Ce facteur de réduction linéaire a été adopté dans le contexte de l'objectif total de réduction de 20 % et se traduit par une réduction de 21 % par rapport aux émissions du SEQE en 2005.

Dans les phases 1 et 2, le plafond applicable à l'ensemble de l'UE était déterminé de manière ascendante en fonction de la quantité totale agrégée des quotas prévus par les États membres dans leurs plans nationaux d'allocation (PNA).

La quantité totale de quotas délivrés en 2013 s'élève à 2 084 301 856 quotas. Le tableau 1 indique le niveau du plafond pour chaque année durant la période 2013-2020.

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

4.1.2. Quotas délivrés

4.1.2.1. Allocation à titre gratuit

La phase 3 du SEQE a introduit des modifications importantes concernant l'allocation de quotas à titre gratuit: en principe, la production d'électricité ne reçoit plus de quotas gratuits (voir ci-après, à la section 4.1.2.4) et la mise aux enchères est devenue la règle par défaut.

Les principes qui sous-tendent l'allocation à titre gratuit aux secteurs du SEQE ont fondamentalement changé par rapport aux deux phases précédentes. Premièrement, les quotas sont distribués à titre gratuit selon des règles harmonisées pour l'ensemble de l'UE, ce qui veut dire que les mêmes règles s'appliquent aux installations de même type dans tous les États membres. Deuxièmement, l'allocation à titre gratuit se fonde sur des référentiels de performances destinés à renforcer les incitations à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à récompenser les installations les plus efficaces. Troisièmement, il est prévu une réserve destinée aux nouveaux entrants (RNE) à l'échelle de l'UE qui équivaut à 5 % de la quantité totale de quotas pour la phase 3. Le programme NER300 a mis à disposition 300 millions de quotas provenant de cette réserve en vue de stimuler la construction et l'exploitation de projets de démonstration à grande échelle de captage et de stockage du CO₂ (CSC) ainsi que des projets de démonstration de technologies innovantes liées aux énergies

renouvelables. Il est proposé (voir la section 10.2) d'utiliser les quotas restant dans la RNE pour l'allocation à titre gratuit aux installations nouvelles et en expansion relevant du SEQUE à partir de 2021.

Une allocation à titre gratuit est accordée à des installations industrielles pour prévenir le risque potentiel de fuite de carbone (industries transférant leur production vers des pays tiers où les contraintes en matière d'émissions de gaz à effet de serre sont moins strictes, avec pour conséquence une augmentation des émissions à l'échelle mondiale) pour les industries manufacturières à haute intensité d'énergie. L'attribution de quotas gratuits limite sensiblement les coûts pour les industries de l'Union exposées à la concurrence internationale. Les secteurs et sous-secteurs confrontés à la concurrence d'industries en dehors de l'Union sont considérés comme présentant un risque de fuite de carbone et, à ce titre, reçoivent une part plus importante de quotas gratuits que les industries pour lesquelles ce risque est présumé absent.

La première liste indiquant les secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone (liste relative à la fuite de carbone)²² a été adoptée par la Commission en 2009 et a servi pour l'allocation de quotas à titre gratuit en 2013 et 2014. De nouveaux secteurs et sous-secteurs ont été ajoutés à cette liste en 2011, 2012 et 2013. Dès lors que la première liste relative à la fuite de carbone expirait en 2014, la Commission a, après de larges consultations avec les parties prenantes, dont les États membres, l'industrie, les ONG et le monde scientifique, adopté la décision²³ de proroger la liste existante pour la période de 2015 à 2019.

Au cours de la phase 3, il est estimé que l'allocation à titre gratuit à des installations industrielles représentera quelque 43 % du plafond total pour la phase 3 (correspondant à 6,6 milliards de quotas). Une allocation à titre gratuit complémentaire provenant de la RNE est disponible pour les nouveaux entrants.

²²Décision 2010/2/UE de la Commission du 24 décembre 2009 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, JO L 1 du 5.1.2010, p. 10.

²³Décision 2014/746/UE de la Commission du 27 octobre 2014 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, pour la période 2015-2019, JO L 308 du 29.10.2014, p. 114.

Tableau 2: Nombre de quotas (en millions) alloués gratuitement à l'industrie en 2013, 2014 et 2015²⁴

	2013	2014	2015
Allocation à titre gratuit²⁵ (UE-28 + États de l'AELE membres de l'EEE)	903,0	874,8	847,6
Allocation provenant de la réserve destinée aux nouveaux entrants (investissements nouveaux et augmentations des capacités)	10,7	12,4	12,3
Quotas gratuits restant non alloués du fait de fermetures ou changements dans la production ou les capacités de production	40,7	59,4	65,3

Au cours de la phase 3, les nouvelles installations relevant du SEQE et les installations dont les capacités sont augmentées peuvent bénéficier d'une allocation à titre gratuit complémentaire provenant de la RNE. La RNE initiale, après déduction de 300 millions de quotas pour le programme NER300, contenait 480,2 millions de quotas. En juillet 2015, 91,3 millions de quotas avaient été réservés à 369 installations pour l'ensemble de la phase 3. La RNE restante peut être distribuée à l'avenir en cas de création de nouvelles installations ou d'augmentation des capacités d'installations existantes. Il est estimé, cependant, qu'un nombre considérable de ces quotas ne sera pas alloué.

En 2015, l'allocation avait été réduite d'environ 165,4 millions de quotas du fait de la fermeture d'installations ou de réductions de leur production ou de leurs capacités de production par rapport à celles initialement utilisées pour calculer l'allocation de la phase 3.

4.1.2.2. *Programme NER300*

Le programme NER300 est l'un des plus grands programmes de financement au monde pour des projets de démonstration innovants dans le domaine de l'énergie à faibles émissions de carbone. Il est financé par la vente de 300 millions de quotas d'émission provenant de la RNE constituée pour la troisième phase du SEQE. Les fonds issus de cette vente sont distribués à des projets sélectionnés au moyen de deux appels à propositions. Des

²⁴ Les chiffres couvrent les notifications reçues jusqu'en juillet 2015 et peuvent varier considérablement du fait de notifications ultérieures des États membres.

²⁵ Quantité initiale, avant application des réductions mentionnées plus bas dans le tableau.

subventions fondées sur les performances ont été attribuées en décembre 2012 dans le cadre du premier appel, où 1,1 milliard d'euros ont été alloués à 20 projets liés aux sources d'énergie renouvelable (SER). En juillet 2014, la Commission a attribué un financement de 1 milliard d'euros à un projet de captage et de stockage de carbone (CSC) et à 18 projets SER dans le cadre du deuxième appel.

L'objectif du programme est de faire la démonstration fructueuse, à l'échelle commerciale, de technologies CSC sans danger pour l'environnement et de technologies SER innovantes en vue d'intensifier la production de technologies à faible intensité de carbone dans l'Union.

Le programme donne de bons résultats et trois projets, soutenus au titre du premier appel à propositions NER300, produisent déjà de l'énergie propre:

- Le projet italien de bioénergie BEST transforme des cultures énergétiques sélectionnées en biocarburants de deuxième génération, dans des installations de démonstration situées à Crescentino, près de Turin. L'usine de production intégrée de biocarburants, hautement innovante, utilise pour produire de l'éthanol de la canne de Provence – une nouvelle culture énergétique à croissance rapide, résistante à la sécheresse –, ainsi que de la paille de blé. L'usine a une capacité de production annuelle de 51 millions de litres. Le projet BEST, dirigé par la société italienne Bio Product S.p.A., a démarré le 1^{er} juin 2013 et a bénéficié d'un cofinancement de 28,4 millions d'euros au titre de NER300.
- Verbiostraw est un projet allemand de bioénergie qui transforme des résidus agricoles en biogaz dans une usine qui est la première du genre. Le projet a une capacité de 16,5 MW et produira 136 gigawattheures de biogaz par an à partir de quelque 40 000 tonnes de paille. La matière première consiste uniquement en résidus agricoles et, de ce fait, l'usine n'aura pas besoin de terres cultivables pour y faire pousser des cultures énergétiques. Le biogaz conditionné sera injecté dans le réseau de distribution de gaz naturel ou utilisé comme biocarburant avancé dans le secteur du transport. Le projet Verbiostraw est dirigé par VERBIO Ethanol Schwedt GmbH & Co et est situé en Allemagne, à Schwedt/Oder. Il a démarré le 3 janvier 2014 et a bénéficié d'un cofinancement de 23,3 millions d'euros au titre de NER300.
- Le projet suédois d'énergie éolienne Windpark Blaiken concerne la construction d'un parc éolien de 225 MW dans le climat arctique du Nord de la Suède. Quand il sera pleinement opérationnel, il comportera 90 éoliennes équipées d'un système innovant de dégivrage constitué d'éléments chauffants dans les bords d'attaque des pales. Le projet, qui prévoit la construction de trois séries de 30 éoliennes au cours d'une période de trois ans, est connecté au réseau électrique national. Les deux premiers lots d'éoliennes sont déjà opérationnels et le troisième sera commandé en 2015. Le projet est dirigé par Blaiken Vind AB, il a démarré le 1^{er} janvier 2015 et a bénéficié d'un cofinancement de 15 millions d'euros au titre de NER300.

4.1.2.3. *Mise aux enchères de quotas*

À compter de la phase 3, la mise aux enchères sur le marché primaire devient le mode d'allocation des quotas par défaut. Conformément à la directive SEQE, la Commission était tenue d'adopter un règlement concernant le calendrier, la gestion et les autres aspects de la mise aux enchères afin de faire en sorte que celle-ci soit réalisée de manière ouverte, transparente, harmonisée et non discriminatoire. Le règlement sur la mise aux enchères²⁶ a ainsi été adopté en novembre 2010. Il dispose que les États membres participants et la Commission désignent conjointement, dans le cadre d'une procédure de marché, une plateforme commune pour mettre les quotas aux enchères pour le compte des États membres, mais il prévoit aussi pour les États membres la possibilité, à titre individuel, de ne pas y participer. L'Allemagne, la Pologne et le Royaume-Uni ont décidé d'appliquer cette option et de désigner leurs propres plates-formes d'enchères. Cette désignation est subordonnée à leur inscription sur la liste figurant à l'annexe III du règlement sur la mise aux enchères²⁷.

Le règlement sur la mise aux enchères prévoit la désignation des plates-formes d'enchères sur la base de procédures d'appels d'offres ouvertes à la concurrence; pour désigner la plateforme d'enchères commune, un accord de passation conjointe de marché a été signé entre les États membres participant à l'action commune et la Commission et est entré en vigueur. En août 2012, l'European Energy Exchange (EEX) a été désignée comme première plateforme d'enchères commune.

Le règlement sur la mise aux enchères prévoit en outre qu'une instance de surveillance des enchères doit aussi être désignée dans le cadre d'un accord de passation conjointe de marché entre les États membres et la Commission et des options sont en cours d'examen à cet effet.

Il appartient à chaque plateforme d'enchères de déterminer et de publier les volumes et les dates de chaque séance d'enchères (le calendrier des enchères), avant le début de chaque année civile.

En date du 30 juin 2015, plus de 650 séances d'enchères avaient eu lieu pour la phase 3. Le tableau présenté ci-après donne un aperçu des volumes de quotas de la phase 3 vendus aux enchères par EEX et ICE en 2012 (enchères anticipées²⁸), 2013, 2014 et 2015. Agissant pour le compte de 27 États membres (25 États membres coopérant sur une plateforme d'enchères commune, l'Allemagne et la Pologne), EEX a mis aux enchères 88 % du nombre total de quotas vendus de 2012 à 2014, et ICE a mis aux enchères 12 % de ce volume total pour le compte du Royaume-Uni.

²⁶ Voir note de bas de page n° 7.

²⁷ L'European Energy Exchange AG (EEX) et l'Intercontinental Commodity Exchange (ICE) ont été inscrites sur la liste en annexe III du règlement sur la mise aux enchères, en tant que plates-formes d'enchères dérogatoires pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, respectivement. La Pologne n'a pas encore désigné sa propre plateforme d'enchères dérogatoire et, faute de l'avoir inscrite sur la liste, elle utilise la plateforme commune à titre transitoire.

²⁸ 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 de vendre l'électricité à l'avance et d'acheter les intrants nécessaires (y compris les quotas) lors de la vente de la production.

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 problème ou incident notable. Des séances d'enchères d'EEX ont été annulées conformément à l'article 7, paragraphe 6, du règlement sur la mise aux enchères à trois occasions en 2013, peu de temps après le début de la mise aux enchères.

Les volumes à vendre en 2014 ont été révisés le 12 mars 2014 (ICE) et le 17 mars 2014 (EEX), conformément à la décision de «geler» la mise aux enchères de 900 millions de quotas de 2014, 2015 et 2016 pour la reporter à 2019 et 2020, en application du règlement (UE) n° 176/2014 de la Commission. La mise aux enchères des quotas aviation a été suspendue en 2012, conformément à la décision suspensive²⁹, et a repris en 2014. La Croatie a commencé à mettre aux enchères sa part de quotas à compter de janvier 2015. La mise aux enchères de quotas par l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège n'a pas encore débuté.

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

Année	Quantité de quotas généraux vendus	Quantité de quotas aviation vendus
2012	89 701 500	2 500 000
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015 ³⁰	632 725 500	16 390 500

Le total des recettes engendrées par les ventes aux enchères entre 2012 et juin 2015 dépassait 8,9 milliards d'euros. La directive SEQE dispose qu'un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, y compris l'ensemble des recettes engendrées par les quotas répartis aux fins de la solidarité et de la croissance, doit être utilisé par les États membres pour des fins liées au climat et à l'énergie. En moyenne, en 2014, les États membres ont utilisé ou prévoient d'utiliser 87 % de ces recettes ou de leur équivalent en valeur financière pour des fins liées au climat et à l'énergie, en grande partie pour financer des investissements nationaux dans des actions pour le climat et l'énergie (voir la section 6.1.1 du rapport de situation de l'action pour le climat).

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

²⁹ Décision n° 377/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2013 dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, JO L 113 du 25.4.2013, p. 1.

³⁰ Pour 2015, le chiffre correspond au nombre de quotas à mettre aux enchères selon les calendriers des enchères publiés.

Commission pour le compte des États membres qui utilisent la plate-forme d'enchères commune, publient des rapports mensuels sur les ventes aux enchères³¹.

4.1.2.4. *Dérogation à la mise aux enchères complètes pour le secteur de l'électricité*

Une dérogation à la règle générale de mise aux enchères a été prévue à l'article 10 *quater* de la directive SEQE afin de permettre des investissements dans la modernisation du secteur de l'électricité dans certains États membres. Huit États membres parmi les dix éligibles³² ont fait usage de cette dérogation et allouent à titre gratuit un certain nombre de quotas à des producteurs d'électricité, pour autant que des investissements correspondants soient réalisés. Les quotas gratuits alloués au titre de l'article 10 *quater* sont déduits du volume de ceux qui auraient été mis aux enchères par l'État membre en question. Selon les règles nationales d'application de la dérogation, les producteurs d'électricité peuvent recevoir des quotas gratuits d'une valeur équivalente aux investissements qu'ils réalisent ou ont réalisés parmi les investissements énumérés dans le plan national d'investissement, ou aux paiements effectués à un fonds national au moyen duquel ces investissements peuvent être financés.

Le nombre des quotas alloués à titre gratuit à des producteurs d'électricité pour 2013 et 2014 est indiqué dans le tableau 4. Si le nombre de quotas alloués est inférieur au maximum autorisé, ces quotas «inutilisés» peuvent être alloués à titre gratuit 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. Durant la première année, les investissements qui avaient été entrepris depuis juin 2009 conformément au plan national pouvaient être déclarés. Pour 2013 et 2014, des coûts ont été déclarés pour 500 investissements, dont 135 ont été achevés et 22 ont été déclarés annulés, les autres étant en cours mais n'ayant pas encore été achevés.

La valeur totale des coûts d'investissement déclarés pour la période de 2009 à 2013 s'élève à 5,9 milliards d'euros et, pour 2014, à 1,9 milliard d'euros. Environ 80 % de ces investissements ont été consacrés à la mise à niveau et à la réadaptation de l'infrastructure, tandis que le reste se rapportait aux technologies propres ou à la diversification de l'approvisionnement. Les investissements ont, par exemple, porté sur une nouvelle turbine de cogénération à condensation de vapeur en Estonie (mise à niveau de l'infrastructure), sur la réhabilitation de réseaux de chauffage urbain en Bulgarie (réadaptation de l'infrastructure), sur la substitution de sources d'énergie renouvelable au charbon grâce à la valorisation de déchets en République tchèque (technologies propres) et sur la construction d'un gazoduc d'interconnexion pour le gaz naturel en Hongrie (diversification de l'approvisionnement).

³¹ 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/cap/auctioning/documentation_en.htm

³² La Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne et la Roumanie peuvent bénéficier de la dérogation. Malte et la Lettonie ont décidé de ne pas en faire usage.

Tableau 4: Nombre de quotas gratuits alloués (ou à allouer) au titre de l'article 10 quater

EM	Nombre de quotas gratuits demandés par État membre		Nombre maximal de quotas par an							
	2013	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
BG	11 009 416	9 779 243	13 542 000	11 607 428	9 672 857	7 738 286	5 803 714	3 869 143	1 934 571	54 167 999
CY	2 519 077	2 195 195	2 519 077	2 195 195	1 907 302	1 583 420	1 259 538	935 657	575 789	10 975 978
CZ	25 285 353	22 383 398	26 916 667	23 071 429	19 226 191	15 380 953	11 535 714	7 690 476	3 845 238	107 666 668
EE	5 135 166	4 401 568	5 288 827	4 533 280	3 777 733	3 022 187	2 266 640	1 511 093	755 547	21 155 307
HU	7 047 255	0	7 047 255	0	0	0	0	0	0	7 047 255
LT	322 449	297 113	582 373	536 615	486 698	428 460	361 903	287 027	170 552	2 853 628
PL	65 992 703	52 920 889	77 816 756	72 258 416	66 700 076	60 030 069	52 248 393	43 355 049	32 238 370	404 647 129
RO	15 748 011	8 591 461	17 852 479	15 302 125	12 751 771	10 201 417	7 651 063	5 100 708	2 550 354	71 409 917
Total	133 059 430	100 568 867	151 565 434	129 504 488	114 522 628	98 384 792	81 126 965	62 749 153	42 070 421	679 923 881

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 leurs plans nationaux. Les demandes de dérogation doivent également être publiées. L'expérience montre que les rapports existants qui ont été publiés varient dans leur forme et dans leur contenu. Dans certains cas, les États membres fournissent des informations restreintes ou agrégées sur les coûts d'investissement en invoquant la confidentialité 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 le ministère de l'environnement (République tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne).

4.1.3. Crédits internationaux

Jusqu'en 2020, le SEQE permet aux participants d'utiliser des crédits provenant du mécanisme de développement propre (MDP) et de la mise en œuvre conjointe (MOC) – deux programmes d'octroi de crédits organisés par les Nations unies – pour remplir une partie de leurs obligations au titre du SEQE, à l'exception des projets nucléaires et des projets de boisement et de reboisement³³. Conformément au règlement (UE) n° 550/2011 de la Commission³⁴, les crédits résultant de projets impliquant la destruction de gaz industriels (HFC₂₃ et N₂O résultant de la production d'acide adipique) ne sont plus acceptés à compter du début de la phase 3. De plus, avec la phase 3, d'autres restrictions ont pris effet pour des crédits résultant de projets enregistrés après 2013 dans des pays autres que les pays les moins

³³ Tant les projets MDP que les projets MOC génèrent des crédits carbone au titre du protocole de Kyoto, à savoir, respectivement: des réductions d'émissions certifiées (REC) et des unités de réduction des émissions (URE), qui équivalent, dans les deux cas, à une tonne de CO₂.

³⁴ Règlement (UE) n° 550/2011 de la Commission du 7 juin 2011 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, certaines restrictions applicables à l'utilisation de crédits internationaux résultant de projets relatifs aux gaz industriels, JO L 149 du 8.6.2011, p. 1.

avancés. En outre, depuis le 31 mars 2015 et conformément à l'article 11 *bis*, paragraphes 3 et 4, de la directive SEQE, les crédits délivrés concernant les réductions des émissions dans la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto (2008-2012) ne peuvent plus donner lieu à un échange avec les quotas du SEQE.

L'article 11 *bis*, paragraphe 8, de la directive SEQE contient aussi des dispositions relatives aux niveaux d'utilisation des crédits internationaux par catégorie d'exploitants et d'exploitants d'aéronefs et fixe des autorisations minimales à cet égard. Le règlement (UE) n° 1123/2013 de la Commission énonce les règles applicables pour la détermination des droits d'utilisation des différents exploitants et exploitants d'aéronefs jusqu'en 2020.

Le niveau exact des droits d'utilisation de crédits au cours des phases 2 et 3 dépendra en partie du volume des futures émissions vérifiées, mais les analystes estiment qu'il tournera autour de 1,6 milliard de crédits. Dans la phase 3, les crédits cessent d'être restitués directement et sont désormais échangeables contre des quotas à tout moment de l'année civile. Depuis le 30 avril 2015, le nombre total de crédits internationaux utilisés ou échangés s'élève à 1 445 millions.

Tableau 5: Récapitulatif de l'échange de crédits internationaux jusqu'au 30 avril 2015

	Mt	%				
MDP	195,62	50,59 %				
Chine	150,21	76,79 %				
Inde	12,61	6,45 %				
Brésil	4,52	2,31 %				
Ouzbékistan	3,72	1,90 %				
Chili	3,12	1,59 %				
Corée	2,93	1,50 %				
Mexique	2,63	1,34 %				
Autres	15,88	8,12 %				
			Voie 1 ³⁵		Voie 2 ³⁶	
MOC	191,05	49,41 %	millions	pourcentages	millions	pourcentages
Ukraine	146,66	76,77 %	144,92	75,85 %	1,74	0,91 %
Russie	32,06	16,78 %	32,06	16,78 %	0	0,00 %
Lituanie	3,54	1,85 %	0	0,00 %	3,54	1,85 %
Pologne	2,82	1,48 %	2,82	1,48 %	0	0,00 %
Allemagne	1,65	0,86 %	1,65	0,86 %	0	0,00 %
France	1,24	0,65 %	1,24	0,65 %	0	0,00 %
Autres	3,08	1,61 %	2,26	1,18 %	0,81	0,42 %
Total	386,67	100,00 %	184,95	96,81 %	6,09	3,19 %

³⁵ La voie 1 de la mise en œuvre conjointe désigne la procédure dans laquelle une partie hôte peut délivrer des crédits MOC après vérification, sans en référer au comité de supervision de la mise en œuvre conjointe (JISC).

³⁶ La voie 2 de la mise en œuvre conjointe désigne la procédure dans laquelle une vérification est effectuée selon les modalités définies par le comité de supervision de la mise en œuvre conjointe (JISC). Dans le cadre de la voie 2, il appartient à une entité indépendante accréditée par le JISC de déterminer si les conditions applicables ont été remplies avant que la partie hôte puisse délivrer et transférer des crédits.

4.2. Demande: quotas retirés de la circulation

Selon les informations figurant dans le registre de l'Union, il est estimé que les émissions de gaz à effet de serre émanant des installations fixes relevant du SEQE ont diminué en 2014 d'environ 4,5 % par rapport au niveau de 2013, ce qui représente une baisse plus rapide que les années précédentes. En 2013, il est estimé que les émissions vérifiées de gaz à effet de serre ont diminué d'au moins 3 % par rapport à 2012.

Il convient de noter que, du fait de l'extension de la portée du SEQE lors du passage de la phase 2 à la phase 3, l'évolution des émissions par rapport à 2012 se révèle plus difficile à évaluer avec certitude en raison de quelques problèmes méthodologiques. Cependant, sur une base comparable, les émissions de 2013 étaient inférieures d'au moins 3 % au niveau de 2012 pour les installations des secteurs couverts aussi bien dans la phase 2 que dans la phase 3. Alors que les émissions vérifiées de GES des installations fixes s'élevaient à 1 895 millions de tonnes d'équivalent CO₂ en 2013, les émissions dorénavant couvertes par le SEQE du fait de l'extension de sa portée sont estimées entre 79 et 100 millions de tonnes. En somme, la récession économique qui a débuté en 2008 a eu une profonde incidence sur les émissions, mais même après correction pour tenir compte de l'extension de la portée entre la phase 2 et la phase 3, le niveau des émissions de 2014 est inférieur à ceux d'avant la crise. La variabilité des émissions annuelles ne peut s'expliquer uniquement par des facteurs économiques; elle est due aussi à des améliorations de l'efficacité énergétique et à une palette d'énergies plus propres.

Tableau 6: Émissions vérifiées

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Émissions vérifiées (en millions de tonnes d'équivalent CO ₂)	2100	1860	1919	1886	1867	1895	1812
Variation par rapport à l'année x-1		-11,4 %	3,2 %	-1,8 %	-2 %	-3 %	-4,5 %
PIB (taux réel de croissance économique pour l'UE-27 ou l'UE-28)	0,4 %	-4,5 %	2,0 %	1,7 %	-0,4 %	0,1 %	1,3 %

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 disponibles à l'adresse

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

Le nombre de quotas annulés (non utilisés à des fins de conformité) sur une base volontaire s'élevait à 13 219 en 2013 et à 47 278 en 2014.

4.3. Équilibre de l'offre et de la demande

Comme indiqué dans le rapport sur le marché du carbone de 2012, le SEQE se caractérisait au début de la phase 3 par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de quotas, avec un excédent d'environ 2 milliards de quotas. En 2013, cet excédent a encore augmenté pour atteindre 2,1 milliards. En 2014, il a légèrement baissé à quelque 2,07 milliards. Les volumes mis aux enchères en 2014 ont été réduits de 400 millions de quotas afin de commencer à appliquer la mesure de «gel», qui reporte la mise aux enchères de ces quotas. En l'absence de ce «gel», l'excédent en 2014 aurait atteint près de 2,5 milliards de quotas.

Les raisons de ce déséquilibre ont été présentées dans le rapport sur le marché du carbone de 2012. Il s'agit avant tout d'un décalage entre l'offre de quotas d'émission mis aux enchères, qui est fixe du fait du plafonnement des émissions, et la demande, qui est flexible et influencée par les cycles économiques, les prix des combustibles fossiles et d'autres facteurs comme les politiques complémentaires et les progrès technologiques. L'afflux de crédits internationaux a aussi eu une incidence sur l'offre de quotas d'émission, qui a débouché sur une augmentation considérable. Pour remédier à cette situation, la Commission a formulé une proposition législative visant à créer une réserve de stabilité du marché et à rendre plus flexible l'offre de quotas d'émission mis aux enchères. La réserve de stabilité du marché est destinée à stabiliser le marché en réduisant le déséquilibre entre l'offre et la demande (voir la section 10.1).

Le nombre total de quotas en circulation (NTQC) constitue une notion essentielle pour le fonctionnement de la réserve de stabilité du marché. Des quotas seront ajoutés à la réserve si le NTQC dépasse un seuil supérieur prédéfini (833 millions de quotas) et des quotas seront libérés de la réserve si le nombre total descend sous un seuil inférieur prédéfini (moins de 400 millions de quotas ou lorsque des mesures sont adoptées au titre de l'article 29 *bis* de la directive SEQE). Par conséquent, la réserve de stabilité du marché absorbe ou libère des quotas, si le NTQC sort d'une fourchette prédéfinie. La réserve sera aussi alimentée par les quotas «gelés» et non alloués³⁷.

L'offre de quotas d'émission se compose des quotas reportés de la phase 2, des quotas mis aux enchères, des quotas alloués à titre gratuit et des quotas de la RNE; tandis que la demande est

³⁷ Les quotas non alloués sont des quotas qui ne sont pas délivrés conformément à l'article 10 *bis*, paragraphe 7, de la directive SEQE, c'est-à-dire des quotas qui restent dans la réserve destinée aux nouveaux entrants, et qui résultent de l'application de l'article 10 *bis*, paragraphes 19 et 20, c'est-à-dire des quotas qu'il était prévu d'allouer à titre gratuit à des installations mais qui restent non alloués du fait d'une cessation (partielle) des activités ou de réductions importantes des capacités.

déterminée par les émissions des installations et les quotas annulés. Pour plus de précisions, voir le tableau en annexe.

Le point de départ pour déterminer le nombre total de quotas en circulation est le nombre total de quotas restants après la phase 2 du SEQE (2008-2012), qui n'avaient pas été restitués ou annulés. Ces quotas ont été remplacés par des quotas de la phase 3 à la fin de la deuxième période d'échange. Il n'y a pas d'autres quotas datant d'avant la troisième phase d'échange qui contribuent au nombre total de quotas en circulation³⁸. Ce «report total» représente donc le nombre exact de quotas du SEQE en circulation au début de la troisième période d'échange du SEQE. Le report total est de 1 749 540 826 quotas (ce nombre n'inclut pas les enchères anticipées de quotas de la phase 3 qui ont eu lieu en 2012, mais il reflète l'utilisation de crédits internationaux avant le début de la phase 3. La quantité totale de crédits internationaux utilisés depuis 2008 est indiquée à la section 4.1.3).

Le nombre total de quotas en circulation pertinent pour les ajouts et les retraits dans la réserve de stabilité du marché est calculé au moyen de la formule suivante:

$$\text{NTQC} = \text{offre} - (\text{demande}^{39} + \text{quotas dans la RSM})$$

Le rapport annuel sur le marché du carbone permet la consolidation des chiffres pour l'offre et la demande qui sont publiés conformément au calendrier des obligations de déclaration résultant de la directive SEQE et de ses dispositions d'application. Ce calendrier, les données concernées et la période couverte sont présentés dans le tableau 7.

³⁸ Pour l'explication du report des quotas d'émission, voir: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/faq_en.htm

³⁹ Cela comprend aussi les quotas annulés.

Tableau 7: Calendrier de publication des données

Échéance	Données	Période couverte
1 ^{er} janvier – 30 avril de l'année x	Mises à jour de l'allocation à titre gratuit à la production d'électricité (article 10 <i>quater</i>)	Année x-1
1 ^{er} avril de l'année x	<ul style="list-style-type: none"> • Émissions vérifiées • Allocation à titre gratuit (article 10 <i>bis</i>, paragraphe 5) – MNE⁴⁰ 	Année x-1
1 ^{er} mai de l'année x	Délai de mise en conformité: émissions vérifiées et quotas restitués	Année x-1
Mai/octobre de l'année x	Crédits internationaux échangés	Jusqu'au 1 ^{er} mai/1 ^{er} octobre de l'année x
Octobre/novembre de l'année x	Rapport sur le marché du carbone	Année x-1
Janvier/juillet de l'année x	Situation de la réserve destinée aux nouveaux entrants - tableau RNE	
Non publié au niveau de l'UE	Allocation à titre gratuit à l'aviation publiée au niveau des États membres	

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

La figure 1 présente les chiffres cumulés de l'offre et de la demande, respectivement, jusqu'à la fin 2014. L'offre totale en 2013 était d'environ 2,18 milliards de quotas et la demande totale était d'environ 1,96 milliard de quotas. En 2014, l'offre et la demande totales ont l'une et l'autre baissé à environ 1,87 milliard de quotas. L'excédent a donc augmenté en 2013 d'environ 220 millions de quotas pour dépasser 2 milliards de quotas, tandis qu'il est resté stable en 2014. L'offre et la demande réduites au cours de l'année 2014 reflétaient le volume

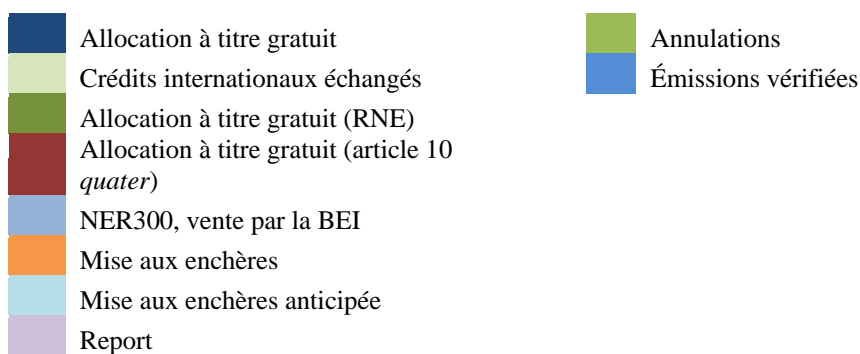
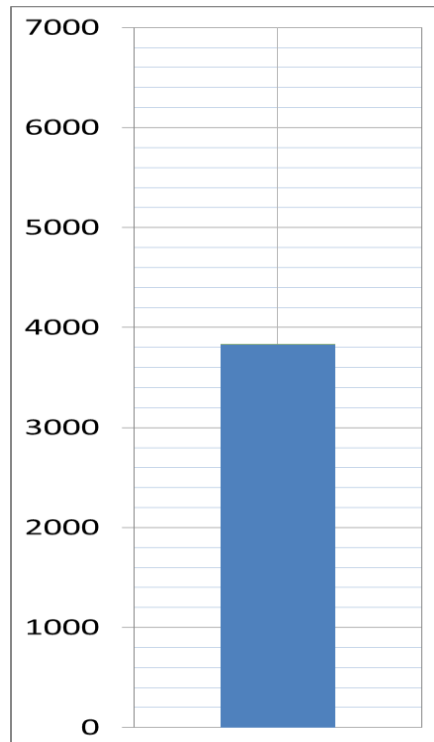
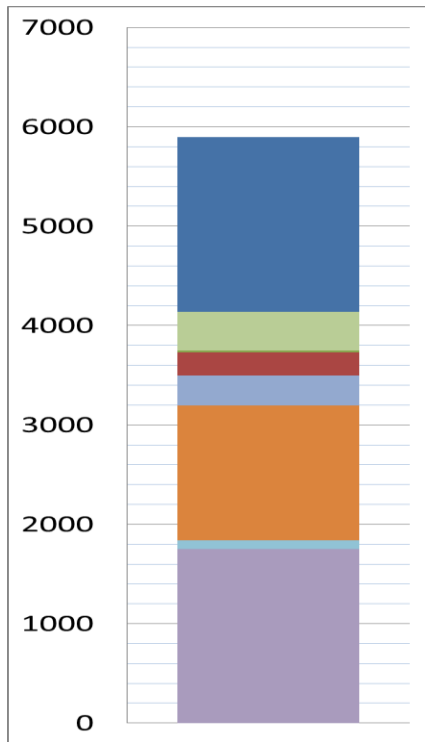
⁴⁰ Les MNE sont les mesures nationales d'exécution, qui contiennent, conformément à la décision 2011/278/UE de la Commission, le calcul préliminaire du nombre de quotas gratuits à allouer à chaque installation sur le territoire de tous les États membres et des États de l'AELE membres de l'EEE, et qui ont été notifiées à la Commission.

moins mis aux enchères du fait du «gel» des quotas, ainsi qu'un déclin continu des émissions. En examinant les chiffres relatifs à 2013 et 2014, il convient de noter qu'ils se fondent sur les données les plus récentes concernant ces années, provenant du journal des transactions de l'Union européenne (EUTL). Cela signifie qu'ils peuvent inclure des données récentes pour 2013 et 2014.

Figure 1: Équilibre entre l'offre et la demande jusqu'à la fin 2014

Offre (cumulée, en millions)

Demande (cumulée, en millions)



5. AVIATION

Les activités aériennes ont été incluses dans le SEQE par la directive 2008/101/CE⁴¹. La directive dispose qu'à compter du début 2012, les émissions de tous les vols entre des aéroports de l'Espace économique européen (EEE), des vols partant des aéroports de l'EEE vers des pays tiers et, si elles ne sont pas exemptées par la législation déléguée, des vols arrivant dans des aéroports de l'EEE en provenance de pays tiers sont incluses dans le SEQE.

En septembre 2013, l'assemblée de l'OACI a décidé d'élaborer, pour 2016, un mécanisme de marché mondial destiné à être mis en œuvre à partir de 2020 afin de réduire les émissions de l'aviation internationale. Cette annonce a été saluée par l'UE qui, en réponse, a modifié sa législation. À cet égard, le règlement (UE) n° 421/2014⁴² réduit temporairement la portée du SEQE aux émissions des vols intérieurs à l'EEE entre 2013 et 2016.

Selon les rapports visés à l'article 21 soumis en 2015, 611 exploitants d'aéronefs disposent d'un plan de surveillance. Les exploitants d'aéronefs commerciaux représentaient 50 % d'entre eux (305) et les 50 % restants (306) étaient des exploitants d'aéronefs non commerciaux. 329 au total (53,8 %) pouvaient être considérés comme des petits émetteurs.

Selon le site internet public de l'EUTL, les émissions de CO₂ vérifiées provenant des activités aériennes entre des aéroports situés dans l'EEE s'élevaient à 53,4 millions de tonnes de CO₂ en 2013 et à 54,9 millions de tonnes de CO₂ en 2014, ce qui représente une augmentation de 2,8 % en 2014 par rapport à 2013.

L'allocation initiale aux exploitants d'aéronefs a aussi été ajustée en fonction de la portée limitée à l'intérieur de l'EEE. L'allocation à titre gratuit ajustée s'élevait⁴³ à 32,4 millions de quotas en 2013 et à 32,3 millions de quotas en 2014.

Les quantités de quotas à mettre aux enchères pour les années 2013 et 2014 ont été déterminées sur la base d'une quantité annuelle estimée à 5,7 millions de quotas, à la suite des ajustements appliqués aux volumes des mises aux enchères conformément au règlement (UE) n° 421/2014. Ces quotas ont été mis aux enchères entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2015.

Ces chiffres font apparaître des réductions des émissions d'environ 32 millions de tonnes en 2013 et en 2014.

⁴¹ Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 8 du 13.1.2009, p. 3.

⁴² Règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, d'ici 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale, JO L 129 du 30.4.2014, p. 1.

⁴³ Données en date de septembre 2015.

6. SURVEILLANCE DU MARCHÉ

La plus grande partie des transactions portant sur les quotas d'émission s'effectue sous la forme de produits dérivés (futures, forwards, options, swaps), qui font déjà l'objet d'une régulation des marchés financiers de l'UE (au moyen notamment de la directive sur les marchés d'instruments financiers actuellement applicable – MiFID)⁴⁴. Cette réglementation est en passe d'être remplacée par le paquet MiFID2, qui s'appliquera à compter de janvier 2017 et requiert l'adoption de multiples mesures d'exécution.

Dans le cadre de MiFID2, les quotas d'émission seront aussi classés comme des instruments financiers. Il s'ensuit que les règles de MiFID2 applicables aux marchés financiers traditionnels (ceux où se négocient les produits du carbone sur les plates-formes principales) s'appliqueront aussi au segment au comptant du marché secondaire du carbone (transactions de 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'intégrité⁴⁵.

De plus, en vertu des renvois croisés aux définitions des instruments financiers dans MiFID2, d'autres actes de la législation sur les marchés financiers s'appliqueront. C'est le cas, en particulier, du règlement relatif aux 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, un renvoi croisé à MiFID2 dans la directive anti-blanchiment déclenchera l'application obligatoire de vérifications de vigilance à l'égard de la clientèle par les opérateurs du marché du carbone agréés en vertu de la directive MiFID auprès de leurs clients sur le marché au comptant secondaire des quotas d'émission⁴⁶.

Le paquet MiFID2 et le RAM, tous deux adoptés en 2014, envisagent certaines adaptations du régime général aux spécificités du marché du carbone, notamment:

- des exemptions spécifiques de MiFID2 pour les acteurs du marché du carbone (en raison notamment du caractère accessoire de cette activité par rapport à l'activité essentielle, à l'intention principalement des acheteurs soumis à des obligations de conformité et des entités qui négocient pour le compte d'autrui à une échelle limitée);
- une obligation de publication des informations privilégiées applicable uniquement aux principaux participants/émetteurs;

⁴⁴ Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil, JO L 145 du 30.4.2004, p. 1.

⁴⁵ La surveillance du marché primaire continuera à être couverte par le règlement sur la mise aux enchères, en dehors des questions liées aux abus de marché, pour lesquelles le règlement relatif aux abus de marché sera directement applicable.

⁴⁶ Les vérifications de vigilance sont déjà obligatoires sur le marché primaire et sur le marché secondaire des produits dérivés des quotas d'émission.

- des déclarations des positions plus détaillées (mais aucune limite aux positions) par les marchés;
- le traitement des quotas d'émission en tant que catégorie séparée soumise à des obligations de transparence pré- et post-négociation (pour faciliter la formulation de règles de mise en œuvre adaptées);
- une couverture complète des produits dérivés des émissions (comparable à celle des produits dérivés avec une composante «financière» sous-jacente et différente de celles des instruments dérivés sur matières premières).

Au cours des années 2014 et 2015, plusieurs mesures de niveau 2 couvrant en détail des dispositions de MiFID2 et du RAM ont été formulées et doivent être adoptées, notamment concernant les seuils à utiliser pour déterminer le caractère accessoire au titre de MiFID2, les seuils pour l'application de l'obligation de publication des informations privilégiées aux acteurs du marché du carbone au titre du RAM, et les exigences de transparence des marchés secondaires concernant les quotas d'émission et leurs produits dérivés, y compris les seuils permettant de les considérer comme des marchés liquides au titre de MiFID2.

6.1. Nature juridique des quotas et traitement fiscal

Comme dans bien d'autres cas, 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 apporte les bases juridiques nécessaires à un marché du carbone transparent et liquide, tout en assurant sa stabilité et son intégrité. Bien que les parties prenantes n'aient pas exprimé le besoin de plus de clarté concernant la définition juridique des quotas, la Commission entend analyser les avantages d'une clarification de leur statut juridique pour donner suite à une recommandation de la Cour des comptes européenne.

Selon les rapports visés à l'article 21, 23 États membres ont examiné et décrit la nature juridique d'un quota d'émission au sein de leur système juridique. Les quotas d'émission sont décrits de manière variable comme des instruments financiers, des actifs immatériels, des droits de propriété ou des produits. Un pays (DE) convient de la nécessité de revoir la législation. D'autres États membres traitent les quotas comme des instruments financiers, les définissent comme des droits de propriété ou les considèrent comme des biens appartenant à l'État.

En ce qui concerne le traitement fiscal des quotas, selon les rapports visés à l'article 21, un petit nombre d'États membres ont déclaré que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)⁴⁷ s'applique sur la délivrance de quotas d'émission, la TVA étant due sur les transactions de quotas d'émission sur le marché secondaire dans 24 États membres. Une majorité d'États membres

⁴⁷ Les quotas d'émission sont soumis à la TVA étant donné qu'il s'agit d'une fourniture de services imposable.

déclare appliquer le mécanisme d'autoliquidation⁴⁸ aux transactions portant sur des quotas d'émission. Les quotas d'émission pour les entreprises peuvent en outre être imposés. 16 États membres ont déclaré que ni les quotas d'émission particuliers d'une installation ni les quotas d'émission généraux d'une entreprise n'étaient imposés.

7. SURVEILLANCE, DÉCLARATION ET VÉRIFICATION DES ÉMISSIONS

7.1. Exigences dans la phase 3

La surveillance, la déclaration et la vérification précises des émissions constituent l'épine dorsale du SEQE. Elles sont complétées par un système d'accréditation fiable destiné à garantir la qualité du travail des vérificateurs tiers. Afin d'améliorer et d'harmoniser les exigences de surveillance, de déclaration et de vérification dans la phase 3, le règlement sur la surveillance et la déclaration (RSD) et le règlement sur l'accréditation et la vérification (RAV) ont été adoptés (voir la section 2).

La Commission a aussi produit un vaste ensemble de documents d'orientation et de modèles de déclaration électronique, dont les États membres ont largement fait usage.

L'efficacité du système de conformité a aussi été améliorée puisque le RSD permet aux États membres de rendre les déclarations électroniques obligatoires. Dix États membres ont rapporté en 2015 qu'ils avaient mis en place un système informatique dédié pour les déclarations du SEQE.

Le système de surveillance du SEQE est conçu comme un ensemble modulaire qui autorise un degré important de flexibilité pour les exploitants de façon à garantir un bon rapport coût-efficacité, ainsi qu'une fiabilité élevée des données sur les émissions soumises à la surveillance. À cet effet, plusieurs méthodes de surveillance («fondées sur le calcul»⁴⁹ ou «fondées sur la mesure»⁵⁰, ainsi que des «approches alternatives», à titre exceptionnel) sont admises. Différentes parties d'une installation peuvent utiliser des méthodes différentes et/ou les combiner. Les installations et les exploitants d'aéronefs doivent disposer d'un plan de surveillance approuvé par l'autorité compétente sur la base du RSD afin d'éviter le choix arbitraire de méthodes de surveillance.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Bien que décrites comme «fondées sur le calcul», ces méthodes requièrent plusieurs mesures. Il convient notamment de mesurer la quantité de combustibles et de matières qui produisent des émissions. Les émissions sont ensuite calculées en tant que «quantité de fois le facteur d'émission (ou d'autres facteurs, le cas échéant)». Des analyses chimiques sont requises pour déterminer les facteurs d'émission en cas d'émissions élevées et/ou de combustibles et de matières plus hétérogènes. Dans les autres cas, des facteurs par défaut peuvent être utilisés.

⁵⁰ Les méthodes «fondées sur la mesure» renvoient à l'utilisation de systèmes de mesure continue des émissions (SMCE).

7.2. Surveillance appliquée

Selon les rapports visés à l'article 21 soumis par les États membres à la Commission concernant l'application de la directive SEQE en 2014, la plupart des installations utilisent une méthode fondée sur le calcul. Quelque 140 installations seulement (dans 22 États membres) ont déclaré utiliser des systèmes de mesure continue des émissions. Seuls 13 États membres ont fait état de l'utilisation d'une approche alternative par 32 installations au total et couvrant 6,1 millions de tonnes de CO₂(e).

La flexibilité qui existe dans le choix des méthodes de surveillance autorise un bon rapport coût-efficacité du cadre de surveillance, de déclaration et de vérification. Un autre élément important conçu à cet effet est l'approche par niveau. Pour tous les paramètres requis aux fins de la détermination des données sur les émissions, des «niveaux» sont définis de façon à rendre les efforts à consentir ou les exigences relatives au degré d'incertitude proportionnés à la taille de l'installation. Le RSD exige que tous les exploitants respectent certains niveaux minimaux, en imposant des niveaux plus élevés (c'est-à-dire une qualité des données plus fiable) pour les sources d'émission plus considérables, tandis que, pour des raisons de rapport coût-efficacité, des exigences moins strictes s'appliquent aux sources plus réduites.⁵¹

Les exigences concernant le niveau minimal sont généralement respectées par les installations. Seules 118 installations de catégorie C (14 % du total) ont été signalées comme étant en défaut d'application du niveau le plus élevé aux flux majeurs pour au moins un paramètre (en 2013, il y avait 137 installations, soit 16 % du total). Cependant, le nombre réel est peut-être plus grand, car les États membres n'ont pas tous fourni des précisions à cet égard. De telles divergences ne sont admises que lorsque l'exploitant démontre que le niveau le plus élevé n'est pas techniquement réalisable ou risque 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 qui ne satisfont pas aux exigences d'application du niveau le plus élevé pour les flux ou les sources d'émission majeurs. Seuls 22 États membres ont communiqué des informations à ce sujet, indiquant qu'en moyenne 28 % des installations de catégorie B s'écartent des exigences à certains égards (pour 2013, 24 États membres ont communiqué des informations indiquant une moyenne de 28 % d'installations de catégorie B concernées). Ce qui précède confirme que les dispositions du RSD concernant ce genre de divergences (étant entendu qu'elles doivent être dûment justifiées par l'exploitant et approuvées par l'autorité 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

⁵¹ Article 26 du règlement (UE) n° 601/2012.

envisageables, la consommation de carburant constituant le paramètre central⁵² à déterminer pour les vols relevant du SEQE.

7.3. Vérification accréditée

Avec le règlement sur l'accréditation et la vérification pour la phase 3 et au-delà, une approche harmonisée de l'accréditation des vérificateurs a été introduite dans l'ensemble 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 au RAV. Un État membre ne peut autoriser la certification à la place de l'accréditation que dans le cas où un vérificateur est une personne physique⁵³. Le nouveau système d'accréditation uniforme a l'avantage de permettre aux vérificateurs de jouir d'une reconnaissance mutuelle dans tous les États membres et de profiter ainsi pleinement du marché intérieur, ce qui contribue à garantir partout une disponibilité suffisante.

Conformément à l'article 21 de la directive SEQE, les États membres ont indiqué le nombre de vérificateurs accrédités par champ d'accréditation⁵⁴. Il s'élève à un total de 1 044 vérificateurs accrédités pour l'ensemble des champs d'accréditation (les vérificateurs opèrent dans des champs d'accréditation multiples; ce chiffre ne correspond donc pas au nombre total des vérificateurs). La reconnaissance mutuelle des vérificateurs parmi les États membres fonctionne correctement: la plupart des États membres (28) ont déclaré qu'au moins un vérificateur étranger est actif sur leur territoire. Aucun blocage n'a été causé dans le système par un manque de disponibilité des vérificateurs, ni la première année ni la deuxième année de mise en œuvre du RAV.

Le niveau de conformité des vérificateurs avec les exigences du RAV est jugé élevé, puisque les États membres déclarent n'avoir pris que peu de mesures administratives⁵⁵, à l'exception d'une suspension d'un vérificateur, d'un retrait d'accréditation et de six restrictions du champ d'accréditation. Sept États membres ont mentionné des plaintes à l'encontre d'un vérificateur, mais celles-ci ont pu être résolues dans 99 % des cas. Huit États membres ont signalé certains cas de non-conformité concernant l'échange d'informations requis entre les ONA et les autorités compétentes.

⁵² D'autres paramètres sont le facteur d'émission, pour lequel une valeur par défaut est habituellement applicable, et la densité du carburant, qui peut souvent également être fondée sur une valeur par défaut.

⁵³ Seul un État membre a rapporté avoir mis en place un système de certification et un seul vérificateur a été certifié au moyen de ce système.

⁵⁴ Les champs d'accréditation sont définis par l'annexe I du RAV, qui établit un lien avec les activités énumérées à l'annexe I de la directive SEQE.

⁵⁵ Les mesures administratives possibles sont la suspension ou le retrait de l'accréditation et la restriction du champ d'accréditation.

8. APERÇU DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES PRISES DANS LES ÉTATS MEMBRES

Le SEQE est mis en œuvre dans les États membres au moyen de différentes approches concernant les autorités compétentes. La plupart des États membres ont utilisé des structures existantes, mais quelques-uns ont constitué de nouveaux organismes chargés de mettre en œuvre le SEQE. Ainsi, dans certains États membres, plusieurs autorités locales sont concernées, tandis que dans d'autres, l'approche a été centralisée. Les rapports visés à l'article 21 donnent un aperçu de la structure organisationnelle de chaque État membre. En moyenne, quatre autorités compétentes différentes contribuent à la mise en œuvre du SEQE. 15 États membres rapportent une participation des autorités locales, généralement pour la délivrance des autorisations et les aspects liés à la surveillance, la déclaration et la vérification. La coordination entre les autorités un aspect important pour assurer une application uniforme et correcte des exigences juridiques dans chaque État membre. Des dispositions appropriées ont été prévues dans le RSD pour y veiller. En ce qui concerne la coordination entre les autorités compétentes, les États membres déclarent utiliser différents outils, selon les besoins. Pour 2014, dix États membres rapportent avoir mis en place des instruments législatifs pour assurer la gestion centrale des plans de surveillance ou des déclarations d'émissions et, dans huit cas, un organisme central donne des instructions contraignantes et des orientations. Douze États membres déclarent organiser des ateliers réguliers à l'intention des autorités, mais ils ne sont que huit à faire état d'une formation commune pour les autorités compétentes. L'utilisation d'une plate-forme informatique commune a été mentionnée par huit États membres comme moyen de coordination.

En ce qui concerne les frais administratifs perçus par les États membres (en rapport avec la délivrance des autorisations et l'approbation des plans de surveillance), 14 pays déclarent ne demander aucune contribution aux exploitants. Les exploitants d'aéronefs n'ont pas de frais à payer dans 16 pays. Six États membres rapportent qu'ils perçoivent des frais de gestion annuels auprès des exploitants ou des exploitants d'aéronefs. Ces frais sont de l'ordre de 671 à 5 250 EUR par an et par exploitant. Dans deux cas, ils sont exprimés sous la forme d'un montant (0,02 à 0,07 EUR) par quota. 17 États membres rapportent qu'ils perçoivent des frais pour divers services spécifiques, comme l'approbation des plans de surveillance ou des mises à jour de plans de surveillance ou la délivrance d'autorisations. Ces frais varient considérablement, de moins de 100 EUR à plus de 3 000 EUR pour l'approbation d'un nouveau plan de surveillance.

Dans l'ensemble, on peut conclure que les systèmes des États membres sont largement efficaces, en ce qu'ils sont conformes à l'organisation administrative du pays. Le principe de subsidiarité est appliqué. Il convient de continuer à renforcer la communication entre les autorités locales des États membres et l'échange des meilleures pratiques entre les autorités compétentes.

9. CONFORMITÉ ET MESURES D'EXÉCUTION

Les autorités compétentes des États membres contribuent sensiblement au niveau élevé de conformité des exploitants, en procédant à diverses vérifications des déclarations annuelles d'émissions. Selon les informations communiquées dans les rapports visés à l'article 21 soumis en 2015, tous les États membres (hormis la SE) ont vérifié entre 95 et 100 % des déclarations annuelles d'émissions afin de s'assurer de leur exhaustivité et de leur cohérence interne. De plus, la cohérence avec les plans de surveillance a été contrôlée pour environ 80 % des déclarations et il a été procédé à une comparaison avec les données relatives aux allocations dans quelque 72 % des cas en moyenne. 24 États membres déclarent effectuer des contre-vérifications avec d'autres données/informations.

Tous les contrôles susmentionnés visent à compléter le travail du vérificateur et à garantir un niveau de qualité élevé du système de surveillance, de déclaration et de vérification. Après vérification, les autorités compétentes n'ont constaté des erreurs que dans 0,2 % des déclarations en 2014 (et en 2013).

Le nombre de cas rapportés par les États membres dans lesquels l'autorité compétente a dû procéder à une estimation prudente des émissions d'une installation⁵⁶ constitue un autre indicateur attestant que le système de conformité du SEQE fonctionne bien. Pour 2014, 14 États membres ont signalé au total 37 cas (0,3 % d'installations) impliquant des émissions de 9,1 millions de tonnes CO₂ (0,5 % du total des émissions vérifiées déclarées). En comparaison, pour 2013, 12 États membres ont signalé au total 70 cas (0,6 % des installations) impliquant des émissions de 2,7 millions de tonnes de CO₂ (0,14 % du total des émissions vérifiées déclarées).

Les chiffres présentés ci-dessus démontrent que les contrôles de l'autorité compétente sont importants, malgré la vérification assurée par un tiers. Cependant, les constatations montrent aussi que 99,5 % des installations respectent les exigences du SEQE en matière de déclaration.

La directive SEQE prévoit une sanction monétaire sous la forme d'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. Comme la Cour des comptes européenne l'a remarqué⁵⁷, le SEQE présente un taux de conformité très élevé: chaque année, environ 99 % des émissions sont effectivement couverts par le nombre de quotas requis. Le niveau de conformité avec les règles du SEQE était aussi très élevé dans le secteur de l'aviation: les exploitants d'aéronefs représentant plus de 99,5 % des émissions de l'aviation couvertes par le SEQE respectaient les règles. Cela inclut aussi plus de 100 compagnies aériennes commerciales établies en dehors de l'UE, qui assuraient des vols dans l'EEE.

⁵⁶ C'est le cas quand l'exploitant ne soumet pas de déclaration d'émissions vérifiée ou si l'autorité compétente détecte des inexactitudes ou des irrégularités graves dans la déclaration.

⁵⁷ Voir la note de bas de page n° 5.

Pour 2014, il a été signalé qu'une «amende sur les émissions excédentaires» a été infligée dans un petit nombre de cas (environ 0,1 % des installations) dans six États membres (DE, ES, PL, PT, RO, UK). Comme le prévoit la directive, il incombe aux États membres d'augmenter l'amende conformément à l'indice européen des prix à la consommation⁵⁸.

L'application éventuelle d'autres sanctions par les États membres varie considérablement selon les types d'infractions et l'éventail des sanctions. De nombreux États membres ont indiqué que les sanctions seront fixées par les tribunaux sur la base du cas concerné. La plupart des États membres ont mentionné une limite inférieure et/ou supérieure en cas d'amende, avec un minimum qui va de quelques centaines d'euros à 75 000 EUR, et un maximum compris entre 5 000 EUR et 15 millions d'EUR. Sept États membres ont évoqué la possibilité d'appliquer des sanctions sous la forme d'une peine de prison.

Pour 2014, comme pour 2013, plus de 99 % des installations ont respecté l'exigence de soumettre une déclaration annuelle d'émissions vérifiée dans les délais. Il importe aussi que les exploitants se conforment aux spécifications de leur autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et du plan de surveillance approuvé. Conformément à l'article 21, les États membres ont indiqué les mesures qu'ils appliquent pour garantir les niveaux de conformité les plus élevés possibles. Pour l'année de référence 2014, 25 des 31 pays déclarants rapportent qu'ils ont organisé des réunions régulières avec l'industrie et/ou les vérificateurs. Des inspections sur place et des contrôles ponctuels effectués par les autorités compétentes sont mentionnés par 23 États membres. 22 États membres ont déclaré qu'ils interdisent la vente de quotas tant que les installations ne sont pas conformes. Seuls 11 États membres ont indiqué qu'ils publient les noms des exploitants qui ne satisfont pas aux exigences du RSD ou du RAV. Ces mesures paraissent être raisonnablement efficaces. Pour 2014, seuls 10 États membres rapportent que des amendes ont été infligées. Il n'est fait état d'aucune peine de prison. Les raisons les plus fréquentes pour lesquelles des amendes ont été infligées étaient le défaut de soumission d'une déclaration vérifiée dans les délais (dans sept États membres: ES, HU, PL, PT, RO, SK, UK), et le défaut de respect des conditions d'autorisation (dans cinq États membres: ES, GR, HU, NL, UK).

Le forum sur le respect du SEQE 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, et pour le recensement des meilleures pratiques en vue d'une mise en œuvre efficace. Une conférence est organisée chaque année pour faire connaître au mieux les activités du forum sur le respect du SEQE, et en particulier de ses cinq *task forces* sur la surveillance et la déclaration, sur l'accréditation et la vérification, sur l'aviation, sur la déclaration électronique et sur le captage et le stockage du carbone. Entre-temps, des précisions sur les réunions et les travaux en cours des *task forces* sont tenues à la disposition de toutes les autorités compétentes du SEQE.

⁵⁸[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Harmonised_index_of_consumer_prices_\(HICP\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Harmonised_index_of_consumer_prices_(HICP))

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. Il se consacre aux questions et procédures liées au fonctionnement du registre de l'Union et à la mise en œuvre du règlement sur les registres.

10. RÉFORME STRUCTURELLE DU SEQE

10.1. *Le «gel» et la réserve de stabilité du marché*

Le marché européen du carbone se caractérise actuellement par un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de quotas (voir la section 4.3).

À titre de mesure à court terme destinée à atténuer les effets de l'excédent, il a été décidé de reporter («geler») la mise aux enchères de 900 millions de quotas dans les premières années de la phase 3. Dans le même temps, compte tenu de la nature structurelle et durable de l'excédent, la Commission a poursuivi sa consultation publique concernant les options envisageables pour une réforme structurelle du SEQE énoncées dans le rapport sur le marché du carbone de 2012. Il est ressorti de ces discussions que l'option préférée consiste en une réserve de stabilité du marché qui assouplirait l'offre de quotas d'émission à mettre aux enchères et augmenterait la résilience du système. La Commission a formulé en janvier 2014 une proposition législative correspondante en vue de mettre en place une réserve de stabilité du marché. La décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 crée cette réserve de stabilité du marché.

L'objectif de la réserve est double: premièrement, réduire le déséquilibre existant entre l'offre et la demande de quotas d'émission dans le SEQE et, deuxièmement, rendre à l'avenir le SEQE plus résistant aux grands chocs liés à la demande ou à l'offre.

La réserve sera opérationnelle à partir de janvier 2019. Des quotas seront ajoutés à la réserve si le nombre total de quotas en circulation est supérieur à 833 millions. Les 900 millions de quotas «gelés» et une quantité inconnue à l'heure actuelle de quotas non alloués seront aussi transférés dans la réserve. Des quotas seront libérés de la réserve de stabilité du marché si le nombre total de quotas en circulation est inférieur à 400 millions ou lorsque des mesures sont adoptées au titre de l'article 29 *bis* de la directive SEQE.

La réserve est pleinement intégrée dans le cadre existant du SEQE.

Pour des explications plus techniques sur son fonctionnement, voir la section 4.3.

10.2. *Réforme du SEQE*

En octobre 2014, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE ont décidé – au sein du cadre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 – qu'un SEQE efficace et réformé, couplé à la réserve de stabilité du marché, constituera le principal mécanisme pour atteindre l'objectif de réduction des émissions du SEQE de 43 % par rapport 2005. En juillet 2015, la

Commission a présenté une proposition législative en vue de réviser le SEQE à compter de la phase 4 (2021-2030). Les principaux changements sont les suivants:

- Le nombre total de quotas d'émission diminuera à un taux annuel de 2,2 % à partir de 2021, contre 1,74 % actuellement.
- La proposition formule en outre des règles prévisibles, solides et équitables pour éviter le risque de fuite de carbone. Le système d'allocation à titre gratuit est révisé afin de distribuer les quotas disponibles de la manière la plus efficace et efficiente aux secteurs qui présentent le risque le plus élevé de délocaliser leur production en dehors de l'UE (environ 50 secteurs au total).
- Un Fonds pour l'innovation sera constitué pour étendre aux innovations décisives dans l'industrie le soutien existant accordé aux activités de démonstration de technologies innovantes. L'allocation de quotas à titre gratuit restera disponible afin de moderniser le secteur de l'électricité dans les États membres à plus faible revenu. En outre, un Fonds spécifique pour la modernisation sera mis en place afin de faciliter les investissements en faveur de la modernisation du secteur de l'énergie et d'améliorer l'efficacité énergétique dans ces États membres.

La proposition a été soumise au Parlement européen et au Conseil pour adoption, ainsi qu'au Comité économique et social et au Comité des régions pour avis.

11. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Au cours de la dernière décennie, le SEQE a permis d'obtenir des réductions d'émissions dans l'UE et a incité d'autres partenaires internationaux à recourir à une tarification du carbone, comme moteur d'une décarbonisation progressive mais durable de leurs économies, offrant un bon rapport coût-efficacité, dans l'intérêt des générations futures. Depuis 2005, il a envoyé un signal de prix aux usines, centrales électriques et autres installations couvertes par le système, pour promouvoir les investissements dans des technologies propres à faible intensité de carbone. Le système a démontré que la fixation d'un prix pour le carbone est un moyen efficace de réaliser des réductions des émissions à un coût raisonnable, de motiver les entreprises et de favoriser le lancement sur le marché de technologies innovantes.

Les problèmes que le SEQE a connus dans un premier temps ont, en grande partie, été résolus. Par exemple, l'abandon progressif des quotas gratuits pour les centrales électriques en 2013 a remédié au problème des bénéfices exceptionnels de producteurs d'électricité, qui pouvaient aisément répercuter le coût du carbone sur le prix de l'électricité. Les deux premières années de la phase 3 ont fait apparaître que l'architecture du système est solide et que le SEQE a mis en place une infrastructure de marché fonctionnelle et un marché liquide.

Si les problèmes initiaux ont été réglés, les circonstances macroéconomiques plus générales ont eu, dans le sillage de la crise financière de 2008, une incidence décisive sur l'équilibre de l'offre et la demande dans le SEQE, provoquant, au cours d'une période de 24 mois, l'émergence d'un excédent de plus de 2 milliards de quotas sur le marché, qui devrait encore augmenter dans l'année à venir et se maintenir autour du même niveau jusqu'en 2030. L'intense débat qui a porté, ces dernières années, sur les moyens de réagir à ce phénomène inattendu et soudain a conduit, dans un premier temps, à la décision de «geler» les quotas (gel qui est déjà en application) et à celle de constituer une réserve de stabilité du marché, qui sera mise en œuvre à compter de 2019. Ces décisions ont donné au SEQE un nouvel élan qui l'amènera progressivement à regagner de l'importance dans les années à venir.

Avec la proposition de révision du système qui s'appliquera à compter de la phase 4 (2021-2030), ces mesures garantiront que le SEQE – pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de climat – demeure un moyen efficace de réduire les émissions au cours de la prochaine décennie. Une action ambitieuse pour le climat crée des opportunités pour les entreprises et ouvre de nouveaux marchés à l'innovation et à l'utilisation de technologies à faible intensité de carbone.

La Commission continuera à surveiller le marché du carbone et présentera son prochain rapport à la fin 2016.

ANNEXE

Tableau: Éléments de l'offre et de la demande du SEQE

Élément	Offre ou demande?	Publication	Mise à jour et incertitudes
Report total de la phase 2	Offre	Rapport sur le marché du carbone	Pas de mise à jour prévue puisque la phase 2 s'est achevée. Chiffres définitifs.
Enchères anticipées de la phase 3	Offre	Site internet de la DG Climat, sites internet EEX et ICE	Ne font pas partie du report total de la phase 2. Chiffres définitifs.
Quotas pour NER300	Offre	Site internet de la BEI	300 millions de quotas ont été vendus en 2012-2014. Chiffres définitifs.
Enchères aviation	Offre	Site internet de la DG Climat, sites internet EEX et ICE	Non – les ajustements se reflètent dans les volumes pour l'année suivante. Les enchères pour 2013 et 2014 ont eu lieu en 2015.
Enchères de la phase 3	Offre	Site internet de la DG Climat, sites internet EEX et ICE	Non – le chiffre n'est pas sujet à révision. Cependant, des quotas non proposés aux enchères (p. ex., en raison de retards dans le lancement de la mise aux enchères pour certains EM, notamment les États de l'AELE membres de l'EEE) peuvent être mis aux enchères les années suivantes.
Allocation à titre gratuit (MNE)	Offre	EUTL, tableaux	Ces chiffres sont mis à jour tout au long de l'année. Un État membre peut communiquer tardivement des informations concernant les années précédentes ou une allocation effective peut se révéler moindre que la quantité initialement prévue.
Allocation à titre gratuit (RNE)	Offre	EUTL, tableaux	
Allocation à titre gratuit (aviation)	Offre	EUTL, publication de tableaux d'allocation par les EM	L'EUTL dresse un état des lieux précis de l'allocation effective.
Allocation à titre gratuit (article 10 quater)	Offre	EUTL, tableau de la situation	
Émissions (installations fixes)	Demande	EUTL, données relatives à la mise en conformité	Les données relatives à la mise en conformité rendues publiques le 1 ^{er} mai indiquent des émissions et quotas restitués pour les installations qui sont conformes (c'est-à-dire les installations qui ont communiqué des informations pour toutes les années concernées).

Émissions (aviation)	Demande		La mise en conformité des exploitants du secteur de l'aviation pour 2013 et 2014 a eu lieu en 2015.
Quotas annulés	Demande		Rapport sur le marché du carbone