

Rapport spécial

**L'intégrité et la mise
en œuvre du système
d'échange de quotas
d'émission de l'Union
européenne (SEQE-UE)**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2363-0	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/245897	QJ-AB-15-005-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2385-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/274568	QJ-AB-15-005-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2336-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/82965	QJ-AB-15-005-FR-E

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**L'intégrité et la mise
en œuvre du système
d'échange de quotas
d'émission de l'Union
européenne (SEQE-UE)**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de la conformité relatifs à des domaines budgétaires ou à des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces tâches d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Augustyn Kubik, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la conservation et à la gestion des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Kevin Cardiff, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Mary Kerrigan, chef de cabinet; M. Gediminas Macys, attaché de cabinet; M. Colm Friel, chef d'unité; M^{me} Emese Fésűs, chef d'équipe; M. Stefan den Engelsen, chef d'équipe adjoint; M. Marco Dentamaro, auditeur; M. Andreas Dürrwanger, auditeur; M^{me} María Luisa Gómez-Valcárcel, auditrice; M^{me} Laura Gores, auditrice; M^{me} Joanna Kokot, auditrice; M^{me} Loulla Puisais-Jauvin, auditrice; M. Frédéric Soblet, auditeur, et M^{me} Anna Zalega, auditrice.



De gauche à droite: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Points

Abréviations

Glossaire

I–VII Synthèse

1–8 Introduction

1–8 Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)

4–6 Le SEQE-UE dans la pratique, de 2005 à 2012 (phases 1 et 2)

7–8 Le SEQE-UE à partir de 2013 (phase 3)

9–11 Étendue et approche de l'audit

12–86 Observations

12–41 Le cadre en place pour protéger l'intégrité du SEQE-UE

14–24 La Commission a constamment amélioré la réglementation et la surveillance du marché des quotas d'émission, mais des progrès restent à faire

25–28 Préoccupations concernant la définition des quotas

29–41 Certaines faiblesses affectent les systèmes relatifs au registre de l'Union mis en place pour traiter les informations fondamentales du SEQE-UE

42–86 La mise en œuvre du SEQE-UE

46–63 Les systèmes mis en place par les États membres pour enregistrer et déclarer les émissions pendant la phase 2 du SEQE-UE n'étaient pas suffisamment développés

64–79 Des lacunes ont affecté les orientations données par la Commission et la surveillance qu'elle a exercée sur la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres pendant la phase 2

80–86 Certaines faiblesses ont été relevées dans la mise en œuvre, au niveau national, du régime de sanctions du SEQE-UE et des pratiques relatives à la restitution de crédits internationaux provenant de projets

87-97 **Conclusions et recommandations**

Annexe — Informations supplémentaires

Réponse de la Commission

CCNUCC: Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

CO₂: Dioxyde de carbone

CO₂eq: Équivalent-dioxyde de carbone

DAM: Directive relative aux abus de marché

DG: Direction générale

EA: Coopération européenne pour l'accréditation

EEE-AELE: Espace économique européen – Association européenne de libre-échange

EUTL: Journal des transactions de l'Union européenne (*European Union Transaction Log*)

GES: Gaz à effet de serre

GIEC: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

MAR: Règlement relatif aux abus de marché (*Market Abuse Regulation*)

MDP: Mécanisme de développement propre

MiFID: Directive concernant les marchés d'instruments financiers (*Markets in Financial Instruments Directive*)

MOC: Mise en œuvre conjointe

MRG: Lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions (*Monitoring and Reporting Guidelines*)

PNAQ: Plan national d'allocation de quotas

PRIP: Prévention et réduction intégrées de la pollution

RAA: Rapport annuel d'activité

REC: Réduction d'émissions certifiée

SEQE: Système d'échange de quotas d'émission

SEQE-UE: Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne

TVA: Taxe sur la valeur ajoutée

URE: Unité de réduction des émissions

Administrateur central: La directive 2003/87/CE (ci-après la «directive SEQE-UE»)¹ dispose que la Commission désigne un administrateur central chargé de tenir un journal indépendant des transactions dans lequel sont consignés les quotas délivrés, transférés et annulés, ainsi que d'effectuer un contrôle automatisé de chaque transaction enregistrée, afin de vérifier que la délivrance, le transfert et l'annulation de quotas ne sont entachés d'aucune irrégularité. Le règlement sur le registre dispose que l'administrateur central gère et tient à jour le registre de l'Union².

Administrateur national: Par «administrateur national», il faut entendre l'entité chargée de gérer, au nom d'un État membre, une série de comptes d'utilisateur du registre de l'Union qui relèvent de la juridiction de cet État membre.

Autorité compétente: Les États membres désignent une ou des autorités compétentes pour assurer l'application des règles prévues par la directive SEQE-UE.

De gré à gré: L'expression «de gré à gré» décrit toutes les transactions du marché financier qui ne sont pas échangées sur une place boursière, ni exécutées sur un marché réglementé, mais négociées à titre privé entre deux contreparties.

Directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID): La première directive concernant les marchés d'instruments financiers du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (directive 2004/39/CE) a été abrogée et remplacée par de nouvelles règles adoptées en 2014. Celles-ci figurent dans la nouvelle directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et dans le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers. Les nouvelles règles entreront en vigueur à partir de janvier 2017³.

Directive et règlement relatifs aux abus de marché (DAM et MAR): La première directive relative aux abus de marché du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations du marché (abus de marché) (directive 2003/6/CE) a été abrogée et remplacée par de nouvelles règles adoptées en 2014. Celles-ci figurent dans le règlement (UE) n° 596/2014 sur les abus de marché (ci-après le «règlement MAR»)⁴ et dans la directive 2014/57/UE relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (ci-après la «directive DAM»)⁵. Le règlement relatif aux abus de marché entrera en vigueur en juillet 2016 et les États membres disposent de deux ans pour transposer la nouvelle directive⁶ dans leur droit national.

1 Article 20 de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

2 Article 4 du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission.

3 http://ec.europa.eu/finance/securities/index_fr.htm

4 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).

5 Directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché) (JO L 173 du 12.6.2014, p. 179).

6 http://ec.europa.eu/finance/securities/index_fr.htm

Émissions de gaz à effet de serre (GES): Émissions de gaz atmosphériques considérés comme responsables du réchauffement planétaire et du changement climatique. Les principaux GES sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄) et l'oxyde nitreux (N₂O). Les gaz à effet de serre moins répandus, mais néanmoins très puissants, sont les hydrofluorocarbones (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF₆)⁷.

Exploitant: Par «exploitant», il faut entendre toute personne⁸ qui exploite ou contrôle une installation ou, lorsque la législation nationale le prévoit, toute personne à qui un pouvoir économique déterminant sur le fonctionnement technique de l'installation a été délégué.

Gel de la mise aux enchères: En guise de mesure à court terme, la Commission a reporté à 2019-2020 la mise aux enchères de 900 millions de quotas, afin de permettre une reprise de la demande⁹. Ce gel ne modifie pas le volume global des quotas à mettre aux enchères au cours de la phase 3, mais il change leur répartition sur la période 2013-2020 (le «calendrier de la mise aux enchères»). Pour effectuer ce report, la Commission a adopté en 2014 une modification du règlement sur les enchères du SEQE-UE¹⁰, après approbation du comité des changements climatiques de l'UE et examen du Parlement européen et du Conseil. Une modification a également été apportée à la directive SEQE-UE en 2013 pour préparer cette modification¹¹.

Installation: Par «installation», il faut entendre une unité technique fixe¹² où se déroulent une ou plusieurs des activités émettant des GES ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution.

Marché au comptant: Marché sur lequel des titres ou des produits de base sont échangés et livrés immédiatement, au contraire d'un marché à terme.

Marché secondaire: Marché sur lequel des investisseurs achètent des titres ou des actifs auprès d'autres investisseurs et non auprès de l'émetteur.

Mécanisme d'autoliquidation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA): Ce mécanisme consiste à transférer, du fournisseur vers le destinataire, l'obligation de payer la taxe. Cela signifie que c'est le client, et non le fournisseur, qui serait tenu de payer la TVA lorsqu'il est identifié comme étant une personne assujettie à l'impôt. Un système d'autoliquidation est susceptible de permettre d'éliminer la fraude à la TVA de type «carrousel».

Mécanisme de développement propre (MDP): Les projets de MDP dans le cadre du protocole de Kyoto comportent des investissements dans des projets de développement durable entrepris dans des pays en développement afin de réduire les émissions. Ces investissements permettent de générer des réductions d'émissions certifiées (REC) négociables. Ces dernières, appelées «crédits, peuvent être utilisées dans le cadre du SEQE-UE à certaines conditions.

7 Glossaire des acronymes relatifs au changement climatique, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

8 Article 3 de la directive 2003/87/CE.

9 Commission européenne, DG Action pour le climat (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

10 Règlement (UE) n° 176/2014 de la Commission du 25 février 2014 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010 afin, notamment, de déterminer les volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre à mettre aux enchères pour la période 2013-2020 (JO L 56 du 26.2.2014, p. 11).

11 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).

12 Article 3 de la directive 2003/87/CE.

Mécanismes du protocole de Kyoto: Le protocole de Kyoto (voir *encadré de l'annexe* pour de plus amples informations) a mis en place trois mécanismes qui peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs de réduction des émissions: les échanges de droits d'émission, les mécanismes de développement propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (MOC). Les échanges de quotas d'émission permettent aux pays qui disposent d'unités d'émission non utilisées de les vendre à des pays qui ont dépassé leur plafond. La MOC et les MDP sont des mécanismes de projet qui permettent de générer des crédits susceptibles d'être négociés pour compenser les émissions.

Mise en œuvre conjointe (MOC): Avec le MDP, la MOC est l'un des deux mécanismes de projet mis en place dans le cadre du protocole de Kyoto. Avec d'autres pays développés, les pays industrialisés réalisent des projets de mise en œuvre conjointe destinés à réduire les émissions, afin de générer des unités de réduction des émissions (URE) négociables et susceptibles d'être utilisées dans le cadre du SEQE-UE à certaines conditions.

Plafonnement et échange: Le SEQE-UE est considéré comme un système «de plafonnement et d'échange». Cela signifie que la quantité totale d'émissions de gaz à effet de serre autorisées pour les installations couvertes par le système est soumise à un «plafond», c'est-à-dire qu'elle est limitée. Lors des phases 1 et 2 du SEQE-UE, les plafonds étaient établis au niveau national, avec l'approbation de la Commission. Pour la phase 3, le plafonnement est établi au niveau de l'UE. Dans cette limite, les entreprises industrielles et les exploitants du transport aérien reçoivent des quotas d'émission qu'ils peuvent vendre ou acheter entre eux selon leurs besoins. Des traders peuvent également volontairement accéder au marché afin d'acheter et de vendre des quotas. La limitation du nombre total de quotas disponibles permet de leur assurer une valeur.

Quota: Dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), un quota de l'Union européenne correspond au droit d'émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone (CO₂eq) au cours d'une période spécifiée¹³. Des exploitants peuvent utiliser les quotas de l'Union européenne dans le cadre du SEQE-UE pour couvrir leurs émissions vérifiées, ou les échanger avec d'autres exploitants qui ont besoin de ces quotas.

Registre de l'Union: Le registre est un système électronique qui garde la trace des changements de propriété des quotas. L'administrateur central¹⁴ gère et tient à jour le registre de l'Union. Le registre¹⁵ est accessible au public et comporte des comptes séparés pour enregistrer les quotas détenus par chaque personne à laquelle et de laquelle des quotas sont délivrés ou transférés. Dans le registre de l'Union, toute personne peut détenir des quotas.

Règles d'allocation harmonisée: Au cours de la phase 3 du SEQE-UE, la Commission a établi des règles d'allocation harmonisée¹⁶, avec des référentiels par produit fondés sur la performance moyenne en matière d'émission de gaz à effet de serre des 10 % d'installations les plus performantes dans l'UE. Les référentiels sont calculés indépendamment de la technologie applicable, du combustible utilisé, de la taille de l'installation ou de sa situation géographique.

13 Article 3 de la 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).

14 Article 4 du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission.

15 Article 19 de la directive 2003/87/CE.

16 Décision 2011/278/UE de la Commission du 27 avril 2011 définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 130 du 17.5.2011, p. 1).

Restitution de quotas: Le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation est tenu de restituer un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées¹⁷. Dans le cadre de la phase 2 du SEQE-UE, les exploitants peuvent aussi, dans certaines limites, restituer des crédits internationaux (REC et URE) générés par des mécanismes du protocole de Kyoto (MDP et MOC). En tout, l'exploitant doit restituer un nombre de quotas de l'Union européenne, de REC et d'URE suffisant pour couvrir ses émissions vérifiées.

Titulaire de compte: Par «titulaire de compte»¹⁸, il faut entendre une personne physique ou morale qui détient un compte dans le registre de l'Union.

Tonne d'équivalent-dioxyde de carbone (CO₂eq): Par «tonne d'équivalent-dioxyde de carbone», il faut entendre une tonne métrique de dioxyde de carbone ou une quantité de tout autre gaz à effet de serre ayant un potentiel de réchauffement planétaire équivalent¹⁹.

Transaction: Par «transaction», il faut entendre un processus²⁰ du registre de l'Union incluant le transfert d'un quota ou d'une unité de Kyoto d'un compte à un autre.

17 Article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE.

18 Article 3 du 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).

19 Annexe II de la directive 2003/87/CE.

20 Article 3 du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission.

I Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) est la politique phare de l'UE pour lutter contre le changement climatique. C'est le plus important système de plafonnement et d'échange du monde en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Une limite, ou un plafond, a été établie pour toutes les émissions de secteurs industriels très polluants. Ce plafond est abaissé au fil du temps. Il limite les émissions de plus de 11 000 installations très énergivores dans l'ensemble de l'UE, couvrant environ la moitié des émissions de GES. Ces installations reçoivent des quotas d'émission ou les achètent lors de ventes aux enchères. Elles peuvent ensuite également les échanger selon leurs besoins. Chaque quota représente le droit d'émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone (CO₂eq). Chaque année, les installations doivent restituer des quotas correspondant à la quantité d'équivalent-dioxyde de carbone (CO₂eq) émise.

II Ailleurs dans le monde, le SEQE-UE est souvent cité comme la nouvelle politique de référence en matière de changement climatique et de mécanisme d'échange de droits d'émission. Créé en 2005, ce régime innovant s'est progressivement amélioré et est à présent dans sa troisième phase de mise en œuvre. Au niveau européen, l'objectif environnemental du SEQE-UE n'est pas uniquement de réduire les émissions en fonction du plafonnement, mais également d'attribuer un prix au carbone et de conférer ainsi une valeur financière à chaque tonne d'émissions de CO₂eq évitée. Le prix est déterminé par le marché des quotas. Cela encourage les installations à mettre en œuvre les mesures les plus rentables de réduction des émissions et favorise les investissements dans des technologies à faible intensité de carbone, notamment si les prix des quotas sont élevés.

III Pour que le SEQE-UE fonctionne comme prévu, il faut que son intégrité soit assurée et qu'il soit correctement mis en œuvre. La Cour a vérifié si le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne était géré de façon adéquate. Pour ce faire, elle a examiné la mise en œuvre effective de ce système et a contrôlé si un cadre approprié était établi pour protéger son intégrité en tant que mécanisme fondé sur le marché. S'agissant de la mise en œuvre, la Cour s'est penchée sur la phase 2 du SEQE-UE (de 2008 à 2012) afin que des enseignements puissent être tirés pour les évolutions futures de cette politique.

IV

Dans l'ensemble, la Cour a estimé, en conclusion, que la gestion du SEQE-UE par la Commission et par les États membres n'a pas été appropriée dans tous ses aspects. Cette gestion a été contrariée par certains problèmes relatifs à la solidité du cadre mis en place pour protéger l'intégrité du système, ainsi que par des faiblesses importantes dans la mise en œuvre de sa phase 2.

V

Le cadre destiné à protéger l'intégrité du système a été considérablement amélioré, notamment grâce au classement des quotas d'émission dans les instruments financiers, qui a permis d'inclure la plus grande partie du marché au comptant des quotas dans le champ d'application de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID) et dans celui des régimes applicables aux abus de marché (directive DAM et règlement MAR relatifs aux abus de marché). Cependant, il faut encore résoudre un certain nombre de problèmes afin de rendre le cadre suffisamment solide, d'améliorer la réglementation et la surveillance du marché, et de renforcer la confiance des investisseurs, de manière à pouvoir utiliser le SEQE-UE comme un outil de politique environnementale.

- a) S'agissant de la réglementation et de la surveillance du marché des quotas d'émission, des problèmes subsistent concernant les traders assujettis au SEQE, les échanges bilatéraux au comptant de gré à gré et les petits acteurs du marché.
- b) Aucune surveillance du marché des quotas d'émission n'est exercée au niveau de l'UE et la coopération en matière de réglementation est insuffisante.
- c) La définition juridique des quotas d'émission n'est pas suffisamment claire. La Cour relève également un manque de clarté en ce qui concerne la constitution de sûretés réelles sous forme de quotas et la protection de celles-ci.

- d) Le registre de l'Union traite les données fondamentales du SEQE-UE et présente des risques élevés en raison des enjeux financiers et du large éventail de titulaires de comptes. Bien que la sécurité du registre ait été considérablement améliorée lors de la phase 2 du SEQE-UE, il reste des progrès à réaliser. Les procédures mises en place par les États membres pour contrôler l'ouverture des comptes dans le SEQE-UE, surveiller les transactions et coopérer avec les autorités de réglementation comportaient d'importantes lacunes. De plus, la Commission n'est pas en mesure de surveiller les transactions de façon adéquate en raison de considérations liées à la protection des données. En outre, des problèmes de coordination interne et des contraintes en matière de ressources ont entravé l'établissement et le fonctionnement du registre au sein de la Commission (voir points 39 à 41).

VI

La Cour a relevé des faiblesses importantes dans la mise en œuvre, par les États membres et par la Commission, du cadre de contrôle du SEQE-UE lors de la phase 2. Il faudra y remédier lors de la phase 3, afin d'avoir une assurance suffisante que le système fonctionne comme prévu.

- a) Les systèmes en place pour la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions n'étaient pas suffisamment bien mis en œuvre ou harmonisés. Les autorités compétentes n'ont pas contrôlé de façon appropriée les travaux des vérificateurs et n'ont guère inspecté les installations sur place.
- b) Les orientations de la Commission et sa surveillance de la mise en œuvre par les États membres pendant de la phase 2 du SEQE-UE ont comporté des lacunes. De plus, l'évaluation, par la Commission, des plans nationaux d'allocation de quotas (PNAQ) n'était pas suffisamment transparente.
- c) Plusieurs États membres n'ont pas transmis tous les rapports obligatoires sur le fonctionnement du SEQE-UE et la Commission n'a pas publié le rapport annuel sur l'application de la directive 2003/87/CE prévu par celle-ci.

- d) Les forums utiles de consultation et de coordination entre la Commission et les États membres n'ont guère eu d'impact, en raison du faible niveau de participation des États membres.
- e) La Commission a joué un rôle limité dans l'harmonisation des contrôles clés lors de la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres.
- f) En raison du manque d'informations consolidées aux niveaux de l'UE et des États membres, la Cour n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité des différents systèmes de sanctions mis en place par ces derniers. Les pratiques concernant les règles spécifiques relatives à la restitution de crédits internationaux provenant de projets différaient d'un État membre à l'autre. Ces problèmes sont susceptibles d'affecter l'équité des conditions de concurrence pour les exploitants.

VII

Afin de tenir compte des observations susmentionnées concernant le cadre mis en place pour protéger l'intégrité du système et assurer sa mise en œuvre, la Cour formule les recommandations ci-après.

1. La Commission devrait résoudre les problèmes qui persistent en matière de réglementation et de surveillance du marché des quotas d'émission, afin d'améliorer davantage l'intégrité de ce dernier [voir la recommandation détaillée n° 1, lettres a) à c), adressée à la Commission, après le point 91].
2. Il faudrait clarifier davantage le statut juridique des quotas, afin de contribuer à la stabilité et à l'instauration de la confiance (voir la recommandation n° 2, après le point 92).
3. Il faudrait améliorer davantage certains aspects des systèmes mis en place pour traiter les informations fondamentales relatives au SEQE-UE (le registre de l'Union et les procédures correspondantes). La Commission devrait notamment examiner comment une surveillance efficace des transactions transfrontalières pourrait être établie et coordonnée au niveau de l'UE, afin d'atténuer les risques d'abus et d'activités frauduleuses. La Commission devrait également définir des mesures appropriées pour renforcer le cadre de contrôle et encourager les meilleures pratiques des États membres en matière d'ouverture de comptes dans toute l'UE. Les États membres devraient s'assurer de la mise en œuvre de ces contrôles [voir la recommandation détaillée n° 3, lettres a) à e), adressée à la Commission et aux États membres, après le point 93].
4. Les États membres devraient mieux appliquer le cadre de contrôle afin d'assurer que les faiblesses relevées soient prises en considération en vue de la mise en œuvre de la phase 3 [voir la recommandation détaillée n° 4, lettres a) à f), adressée à la Commission et aux États membres, après le point 94].
5. Au cours de la phase 3, il faudrait améliorer les orientations et les informations sur la mise en œuvre du SEQE-UE [voir la recommandation détaillée n° 5, lettres a) à c), adressée à la Commission et aux États membres, après le point 96].
6. Il conviendrait de rendre l'application des sanctions relatives au SEQE-UE plus transparente. Il faudrait disposer, aux niveaux des États membres et de l'UE, d'informations actualisées et exactes concernant la mise en œuvre et les résultats des procédures de sanctions. De plus, la Commission devrait mieux suivre les pratiques relatives à l'imposition de sanctions dans l'ensemble de l'UE, ainsi que l'application cohérente des sanctions nationales [voir la recommandation détaillée n° 6, lettres a) à c), adressée à la Commission et aux États membres, après le point 97].

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)

01

Le SEQE-UE est un pilier essentiel de la politique de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique (voir **partie I de l'annexe** pour des informations supplémentaires sur le cadre international relatif à l'échange de quotas d'émission). Ce système vise à favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Il est l'une des principales composantes du train de mesures sur le climat et l'énergie adopté par l'UE²¹, qui vise trois objectifs à l'horizon 2020 (appelés les objectifs «20-20-20»):

- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre de l'UE par rapport aux niveaux de 1990,
- porter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE à 20 %,
- augmenter de 20 % l'efficacité énergétique de l'UE.

02

Le SEQE-UE est le plus important système de plafonnement et d'échange du monde (voir **encadré 1**) en matière d'émissions de GES. En dehors de l'Union, il est souvent cité comme la nouvelle politique de référence en matière de changement climatique et de mécanisme d'échange de droits d'émission. Le plafond limite les émissions de plus de 11 000 installations très énergivores dans l'ensemble de l'UE²². Depuis 2013, le SEQE-UE couvre environ la moitié des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'Union²³. Le SEQE-UE ne sert pas seulement à limiter le total des émissions par un prix du carbone suffisamment élevé, mais aussi à encourager les installations à mettre en œuvre les mesures de réduction des émissions les plus rentables, ainsi qu'à favoriser les investissements dans des technologies à faible intensité de carbone²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final du 23.1.2008, «Deux fois 20 pour 2020 – Saisir la chance qu'offre le changement climatique».
- 22 Les principaux secteurs couverts sont les suivants: les installations de combustion, le ciment, le clinker, la chaux, les raffineries de pétrole, les fontes brutes et l'acier. Parmi les secteurs qui ne sont pas inclus dans le système figurent le transport terrestre, l'agriculture et le secteur des services.
- 23 COM(2012) 652 final du 14.11.2012, «État des lieux du marché européen du carbone en 2012».
- 24 DG Action pour le climat de la Commission européenne, fiche d'information intitulée «Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)» (disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_fr.pdf).

Le système de plafonnement et d'échange du SEQE-UE

Le système de plafonnement et d'échange consiste à limiter les émissions globales de secteurs industriels très polluants en imposant un plafond. Ce dernier est abaissé au fil du temps. En fonction de ce plafond, les entreprises peuvent acheter ou vendre des quotas d'émission selon leurs besoins. Chaque quota représente le droit d'émettre une tonne de CO₂eq. La quantité d'émissions autorisées est déterminée en fonction du nombre de quotas; elle est donc «plafonnée». Les quotas sont alloués à des installations et peuvent être librement échangés sur le marché²⁵. Chaque année, les installations doivent restituer des quotas correspondant à la quantité d'équivalent-dioxyde de carbone émise. Le prix est déterminé par le marché.

25 COM(2010) 796 final du 21.12.2010, «Vers une surveillance renforcée du marché relatif au système européen d'échange de quotas d'émission».

03

Le SEQE-UE a été établi par la directive 2003/87/CE²⁶. Celle-ci dispose que les États membres sont tenus d'établir et de mettre en place les systèmes et les dispositions administratives nécessaires à la mise en œuvre du SEQE-UE au niveau national. La directive confie également à la Commission une série de responsabilités spécifiques, dont un grand nombre visent à assurer une mise en œuvre cohérente et coordonnée du SEQE-UE. Étant donné que le SEQE-UE a aussi créé un marché pour l'échange de quotas d'émission, il faut que les États membres et la Commission assurent l'intégrité et la stabilité de ce système, afin qu'il contribue efficacement à la réalisation de ses objectifs environnementaux.

Le SEQE-UE dans la pratique, de 2005 à 2012 (phases 1 et 2)

04

Le fonctionnement du SEQE-UE est organisé en périodes d'échanges ou phases: pour les deux premières phases (2005-2012), le plafond de quotas a été fixé au niveau national dans des plans nationaux d'allocation de quotas (PNAQ) établis par les États membres et évalués par la Commission.

05

La première phase (2005-2007) du SEQE-UE a consisté en une période pilote de trois ans destinée à préparer la deuxième phase (2008-2012). Les quotas étaient délivrés à titre gratuit. Étant donné que la plupart des États membres ne disposaient pas encore de données historiques sur les émissions des installations incluses dans le SEQE-UE, les plafonds de la phase 1 étaient fondés sur des études et des prévisions. La première phase visait à établir un marché performant, à fixer un prix pour le carbone et à mettre en place les infrastructures nécessaires pour surveiller, déclarer et vérifier les émissions effectives. Les données produites lors de la première phase ont ensuite permis de combler le déficit d'informations et de fixer les plafonds nationaux pour la phase suivante.

06

La deuxième phase (2008-2012)²⁷ a coïncidé avec la première période d'engagement du protocole de Kyoto, à savoir la période de cinq ans pendant laquelle les États membres de l'UE devaient réduire leurs émissions en fonction des objectifs fixés dans le cadre du protocole de Kyoto²⁸. Sur la base des émissions vérifiées relevées pendant la phase 1, le volume de quotas d'émission autorisé pendant la phase 2 a été réduit de 6,5 % par rapport au niveau de 2005 (à savoir la première année de la période de mise en conformité du SEQE-UE), ce qui a permis d'assurer une réduction effective des émissions (voir **partie II de l'annexe** pour de plus amples informations sur les évolutions de l'offre et de la demande pendant la phase 2 du SEQE-UE).

- 26 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).
- 27 Lors de la phase 2, trois membres de l'EEE-AELE (Espace économique européen et Association européenne de libre-échange), à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, ont rejoint le SEQE-UE.
- 28 L'Union européenne s'est engagée à opérer, de 2008 à 2012, une réduction globale de 8 % des émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990 (ce qui représente un objectif plus ambitieux que celui mentionné pour l'ensemble des pays industrialisés dans l'**encadré de l'annexe**). Cet objectif est partagé entre les 15 États membres en vertu d'un accord juridiquement contraignant, la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (JO L 130 du 15.5.2002, p. 1).

Le SEQE-UE à partir de 2013 (phase 3)

07

Pour la phase 3 (2013-2020), le système des PNAQ a été remplacé. À présent, le plafond des émissions pour les installations couvertes par le SEQE-UE est fixé au niveau de l'UE. Les quotas encore délivrés à titre gratuit sont régis par des règles d'allocation harmonisée fondées sur des référentiels de performance ambitieux établis au niveau de l'UE en matière d'émissions. Comme lors des phases précédentes, les installations qui n'ont pas reçu de quotas à titre gratuit ou qui en ont obtenu un nombre insuffisant pour couvrir leur besoin d'émissions doivent acheter des quotas supplémentaires sur le marché ou réduire leurs émissions.

08

Au début de la phase 3, plus de 40 % de l'ensemble des quotas sont vendus aux enchères. La mise aux enchères est considérée par la Commission et par la théorie économique comme la méthode la plus transparente pour allouer les quotas. Elle permet aussi de mettre en pratique le principe du pollueur-payeur (la **partie III de l'annexe** comporte davantage d'informations sur le contexte dans lequel s'inscrivent la réforme et les futures perspectives du SEQE-UE).

09

Lorsqu'elle a défini l'étendue et l'approche de l'audit, la Cour a centré son attention sur les questions fondamentales relatives à l'intégrité et à la mise en œuvre du système. L'audit n'a pas consisté en un examen de l'efficacité globale du SEQE-UE. Il avait pour objectif de répondre à la question suivante: «Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne est-il géré de façon adéquate par la Commission et par les États membres?». Pour ce faire, il a comporté l'examen des sous-questions ci-après.

a) **Existe-t-il un cadre approprié pour protéger l'intégrité du SEQE-UE?** Pour répondre à cette question, la Cour a examiné le caractère approprié des règles relatives à la réglementation et à la surveillance du marché applicables à l'échange de quotas d'émission, le statut juridique et la définition des quotas, ainsi que le système du registre de l'Union destiné à l'enregistrement et à la communication des données du SEQE-UE. Ce volet de l'audit était centré sur une série de mesures dans ces domaines, élaborées et proposées par la Commission depuis 2011, y compris les développements introduits jusqu'au 30 septembre 2014. L'étendue de l'audit ne comportait pas d'évaluation des mesures prises au niveau national pour faire face au risque de fraude à la TVA de type «carrousel»²⁹.

b) **Le SEQE-UE est-il mis en œuvre de façon appropriée?** Pour répondre à cette question, la Cour a examiné la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres et par la Commission pendant la phase 2. Ce volet de l'audit ne concernait que la mise en œuvre du système pour les installations fixes³⁰.

10

L'audit a été réalisé aux niveaux de la Commission et des États membres. Les travaux réalisés à la Commission ont consisté à examiner comment cette dernière a orienté la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres et si elle a rempli les obligations qui lui étaient imposées par le cadre juridique applicable. La Cour a recueilli des éléments probants provenant de sept États membres sélectionnés en fonction des volumes et des types d'émissions. Des visites ont été effectuées auprès des autorités compétentes de cinq États membres (Allemagne, France, Italie, Pologne et Royaume-Uni). Deux autres États membres (la Grèce et l'Espagne) ont transmis à la Cour des documents probants. Au niveau des États membres, l'audit était centré sur l'allocation (dans les PNAQ) et la restitution de quotas, sur les systèmes mis en place pour surveiller, déclarer et vérifier les émissions, ainsi que sur les sanctions imposées en cas de non-respect des règles. Il n'a pas porté sur la mise aux enchères, car celle-ci n'avait été appliquée qu'à très petite échelle et dans un nombre limité d'États membres vers la fin de la phase 2.

11

En outre, la Cour a recueilli des éléments probants en soumettant à des vérifications de détail la documentation disponible auprès des autorités nationales compétentes concernant 150 installations sélectionnées dans les sept États membres susmentionnés, ainsi qu'en procédant à une analyse des données sur les installations et le respect des dispositions en vigueur, obtenues dans le journal des transactions de l'Union européenne (EUTL – voir **encadré 2**). Les installations sélectionnées n'ont pas été visitées sur place car la Cour ne disposait pas de droits d'accès.

29 **L'encadré 3** comporte plus de précisions sur les questions relatives à la TVA.

30 L'aviation n'a été incluse dans le SEQE-UE qu'à partir de 2012.

Le cadre en place pour protéger l'intégrité du SEQE-UE

12

Pour assurer un apport suffisant de liquidité au marché des quotas d'émission créé par le SEQE-UE, ainsi que pour établir un mécanisme opérationnel qui contribue à la réalisation des objectifs environnementaux de la politique, il faut que le marché soit sûr et attrayant³¹ pour les acheteurs non assujettis au SEQE³², ainsi que pour les exploitants tenus de participer à ce système en vertu de la directive 2003/87/CE (ci-après les «acheteurs assujettis»). Il importe donc d'examiner si l'intégrité du SEQE-UE est suffisamment protégée pour maintenir sa stabilité et pour assurer la confiance des investisseurs dans le marché. Pour que cette protection soit effective, il faut une réglementation et une surveillance appropriées du marché, ainsi qu'une coopération entre autorités de réglementation. En outre, le statut et la définition juridiques des quotas doivent être suffisamment clairs pour contribuer à la stabilité et à l'instauration de la confiance dans le marché des quotas d'émission.

13

Le registre de l'UE (voir **encadré 2**) est un élément fondamental pour assurer la protection de l'intégrité du SEQE-UE, car il permet d'enregistrer et de suivre toutes les «transactions physiques» de quotas, ainsi que de présenter des informations essentielles pour le marché. Les enjeux financiers du SEQE-UE sont considérables et s'ajoutent à la valeur environnementale de cet instrument. D'après les estimations, l'ensemble des quotas et des autres unités utilisées à des fins de conformité repris dans le registre de l'Union représentent une valeur de plus de dix milliards d'euros, en fonction du prix de ces unités et du moment où la mesure est effectuée. De plus, l'intégrité du SEQE-UE devrait être suffisamment protégée contre tout incident similaire à ceux survenus entre 2008 et 2011 (pendant cette période, des vols de quotas, des mécanismes de fraude à la TVA, ainsi que des menaces informatiques comme l'hameçonnage ont été signalés). Il est donc également essentiel de mettre en place des procédures efficaces pour contrôler les ouvertures de comptes et les transactions dans le registre de l'Union.

La Commission a constamment amélioré la réglementation et la surveillance du marché des quotas d'émission, mais des progrès restent à faire

14

La Commission a reconnu³³ qu'il faut renforcer la réglementation et la surveillance du marché et améliorer la sécurité du registre, afin d'éviter que les incidents liés à la sécurité survenus lors de la phase 2 se reproduisent (voir aussi les points 12 et 13, ainsi que l'**encadré 2**). La Commission a élaboré un train complet de mesures destinées à faire face à ces risques (voir points 15 et 16).

31 Voir, par exemple, le document COM(2010) 796 final.

32 Les acheteurs (ou traders) non assujettis au SEQE-UE sont des entités qui participent volontairement au marché des quotas d'émission (par exemple, des traders, des investisseurs, des individus, des intermédiaires financiers, etc.). Il faut les distinguer des acheteurs assujettis au SEQE-UE (à savoir les exploitants qui sont tenus d'y participer en vertu de la législation).

33 Voir la page http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, intitulée «Assurer l'intégrité du marché européen du carbone», de la foire aux questions d'avril 2014: «Les règles [à savoir les règles du marché financier] visent également à mettre en place un environnement de négociation sûr et efficace afin de renforcer la confiance dans le marché du carbone, à la suite de la série d'activités frauduleuses indésirables survenues quelques années plus tôt sur ce marché.» Voir également le document COM(2010) 796 final, notamment le chapitre 1 – Introduction.

Le système des registres nationaux et du registre de l'Union

Pendant la phase 1 et presque toute la phase 2, les États membres ont tenu des registres nationaux qui comportent des comptes sur lesquels les quotas d'émission et les crédits internationaux pouvaient être détenus et transférés. Pour simplifier le SEQE-UE et permettre de le relier à l'avenir à d'autres systèmes internationaux d'échange de quotas d'émission, les colégislateurs ont décidé en 2009 de centraliser les registres nationaux dans un registre de l'Union tenu à jour et géré par la Commission européenne. En 2008-2011, un certain nombre d'incidents liés à la sécurité sont survenus concernant essentiellement des fraudes à la TVA et des cyberattaques. La migration des comptes et des données a eu lieu en juin 2012. Malgré cette centralisation du système de registres, les États membres restent seuls responsables de l'ouverture, de la gestion et de la mise à jour des comptes dans leur section nationale du registre de l'Union. L'administrateur central de la Commission n'est pas impliqué dans la réalisation de ces activités. Un système de journal des transactions de l'UE (EUTL) permet de vérifier, d'enregistrer et d'autoriser toutes les transactions engagées dans le registre de l'Union, afin de s'assurer que tout transfert de quotas est conforme aux règles du SEQE-UE³⁴. Il existe une version du journal des transactions de l'UE qui met à la disposition du public les données pertinentes du SEQE-UE. Des règlements de la Commission³⁵ régissent le fonctionnement du registre (et du système de registres nationaux qui l'a précédé).

34 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm

35 Il s'agit notamment du règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 386 du 29.12.2004, p. 1), du règlement (UE) n° 920/2010 de la Commission du 7 octobre 2010 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 270 du 14.10.2010, p. 1), du règlement (UE) n° 1193/2011 de la Commission établissant le registre de l'Union pour la période d'échanges débutant le 1^{er} janvier 2013 et modifiant les règlements (CE) n° 2216/2004 et (UE) n° 920/2010 de la Commission établissant un registre de l'Union pour la période se terminant le 31 décembre 2012, ainsi que du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission établissant un registre de l'Union pour la phase 3.

15

La nécessité d'améliorer la réglementation du marché du carbone a coïncidé avec le processus de révision du cadre pour la réglementation des marchés financiers (MiFID/DAM)³⁶. La Commission a donc ainsi eu l'occasion d'examiner la réglementation du marché du carbone dans le contexte de la réglementation générale des marchés financiers. D'après l'analyse d'impact³⁷ accompagnant la proposition de refonte de la directive MiFID présentée en octobre 2011, les deux principales options envisagées par la Commission consistaient à créer un régime sur mesure pour le marché du carbone ou à classer les quotas d'émission dans les instruments financiers et à les inclure dans le cadre de la réglementation MiFID/DAM. L'audit ne visait pas à examiner quelle approche réglementaire aurait été la plus adaptée au marché des quotas d'émission. Les produits dérivés sur quotas d'émission³⁸ qui, d'après la Commission, représentent plus de 90 % du marché du carbone, sont des instruments financiers et, à ce titre, étaient déjà réglementés par les directives MiFID et DAM au cours des phases 1 et 2 du SEQE-UE (2005-2012). Ce n'était pas le cas pour la négociation secondaire des quotas d'émission au comptant. En 2011, la Commission a proposé que la directive MiFID soit étendue et adaptée afin de couvrir également la négociation secondaire des quotas d'émission au comptant moyennant le classement explicite des quotas dans les instruments financiers. Cette proposition a été adoptée en 2014³⁹ et a aussi placé les quotas d'émission dans le champ d'application de la directive DAM/du règlement MAR. Ces nouvelles règles entreront en vigueur à partir de janvier 2017⁴⁰.

16

Pour renforcer l'intégrité et la sécurité du SEQE-UE, la Commission a pris, entre autres, les mesures suivantes:

- la possibilité pour les États membres de mettre en œuvre un mécanisme d'autoliquidation pour lutter contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (voir **encadré 3**);
- de nouvelles mesures de sécurité pour le registre de l'Union, afin de lutter contre les cas éventuels de cybercriminalité et de remise sur le marché de crédits internationaux;
- l'intégration, dans les règlements sur le registre, de dispositions concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux inspirées de la directive antiblanchiment⁴¹;
- l'établissement, dans le règlement relatif à la mise aux enchères, de règles concernant la conduite de celles-ci et la participation au marché primaire⁴².

17

Ces mesures ont considérablement amélioré la réglementation du marché du carbone. Ces dernières années, le nombre d'incidents signalés a d'ailleurs nettement diminué. Malgré ces efforts, la Cour a toutefois relevé un certain nombre de faiblesses relatives à la mise en place de ces mesures, ainsi que des problèmes persistants dont il convient de tenir compte pour rendre le cadre suffisamment solide. Ces faiblesses et ces problèmes font l'objet des sections suivantes.

36 Les directives MiFID et DAM constituent deux piliers majeurs de la réglementation des marchés financiers. La directive MiFID (directive concernant les marchés d'instruments financiers) porte sur la fourniture de services d'investissement dans des instruments financiers, la directive DAM (directive relative aux abus de marché) concerne les abus de marché.

37 Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers (refonte) et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers du 20 octobre 2011 [SEC(2011) 1226 final].

38 Un produit dérivé est un contrat financier lié à la valeur ou à l'évolution future de l'actif sous-jacent auquel il se réfère (par exemple l'évolution des taux d'intérêt ou du cours d'une monnaie, ou la faillite éventuelle d'un débiteur) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).

39 Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant les directives 2002/92/CE et 2011/61/UE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 349).

40 À compter de juillet 2016 pour le règlement relatif aux abus de marché.

41 Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO L 309 du 25.11.2005, p. 15). En 2013, la Commission a adopté des propositions d'actualisation de cette directive, sur lesquelles le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord fin 2014.

42 Règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010 relatif au

Le marché des quotas reste exposé à un risque de fraude à la TVA

Dans son rapport général d'activité relatif à 2009, Europol a estimé que les pertes dues à la fraude relative aux crédits d'émission de carbone (au moyen de la fraude à la TVA de type «carrusel») ont représenté environ cinq milliards d'euros entre juin 2008 et décembre 2009. Le marché des quotas était particulièrement vulnérable à ce type d'activité criminelle liée aux échanges transfrontaliers. En réaction aux cas de fraude, une directive (2010/23/UE)⁴³ a été adoptée pour donner aux États membres la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme d'autoliquidation de la TVA. Cette directive prévoit que l'obligation de payer la TVA incombe à la personne à laquelle les quotas ou les autres unités utilisées à des fins de conformité sont transféré(e)s. Cette disposition a été prolongée jusqu'à décembre 2018 (directive 2013/43/UE)⁴⁴.

Au moment de l'audit, près d'un tiers des États membres n'avaient pas mis en œuvre le mécanisme d'autoliquidation pour les quotas d'émission. Par conséquent, le risque de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le cas des quotas du SEQE-UE n'est pas totalement traité dans l'Union européenne.

Parmi les cinq États membres visités par la Cour, seule l'Italie n'avait pas encore mis en œuvre le mécanisme d'autoliquidation de la TVA au moment de l'audit. L'unique plateforme de négociation pour les quotas d'émission en Italie a suspendu ses opérations du marché des quotas d'émission en décembre 2010 parce que des anomalies avaient été observées dans les fluctuations des échanges. Les opérations sur la plateforme d'échange ont été définitivement arrêtées en mars 2014. Bien entendu, il est encore possible d'effectuer des échanges bilatéraux de quotas impliquant des comptes italiens dans le registre du SEQE-UE. L'autorité compétente et l'administrateur national du registre ont estimé, au moment de l'audit, qu'il existait un risque significatif qu'une fraude à la TVA de type «carrusel» se produise en Italie en raison de l'absence de mécanisme d'autoliquidation de la TVA.

43 Directive 2010/23/UE du Conseil du 16 mars 2010 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux prestations de certains services présentant un risque de fraude (JO L 72 du 20.3.2010, p. 1).

44 Directive 2013/43/UE du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude (JO L 201 du 26.7.2013, p. 4).

Les auditeurs ont relevé que des problèmes continuent d'affecter la réglementation et la surveillance du marché des quotas d'émission, malgré le classement de ces derniers dans les instruments financiers

18

La Cour a examiné comment la Commission avait tenu compte des particularités des échanges de quotas d'émission dans sa proposition de révision de 2011 de la directive MiFID. L'une de celles-ci est la présence de traders assujettis dans le marché des quotas d'émission du SEQE-UE (sur lequel ont lieu des échanges de quotas au comptant et de produits dérivés). Ce marché est à présent devenu, dans une large mesure, un marché financier, mais il est caractérisé par la participation de traders assujettis et doit donc être examiné de façon minutieuse lors de la révision des règlements. Dans sa proposition de révision, la Commission a prévu d'exempter les traders assujettis au SEQE-UE de l'obligation d'obtenir l'agrément requis en vertu de la directive MiFID⁴⁵. La Cour a relevé que certains aspects de l'application de la directive MiFID au marché des quotas d'émission soulèvent des questions concernant la réglementation et la surveillance de ce dernier. Or elle a constaté que ces questions n'ont pas été suffisamment analysées. Elles sont présentées aux points suivants.

19

La directive MiFID révisée dispose que les traders assujettis, ainsi que certaines autres entités qui échangent des quotas d'émission⁴⁶ seront exemptés de l'obligation d'obtenir l'agrément requis en vertu de l'ancienne directive MiFID. Les grands traders assujettis, qui disposent souvent d'importantes unités de négociation spécialisées, seront notamment exemptés s'ils négocient pour leur propre compte⁴⁷ dans le cadre du SEQE-UE. Les petites entités qui échangent des quotas d'émission au comptant volontairement pour leur propre compte peuvent également exercer leurs activités sans disposer de l'agrément prévu par l'ancienne directive MiFID⁴⁸. La Cour estime que l'intégrité du marché est en péril si ces entités abusent de l'exemption prévue par la directive MiFID en entreprenant des activités d'échange non couvertes par cette exemption. En outre, la Cour a relevé que certains intervenants risquent d'abuser de l'exemption MiFID accordée aux entités négociatrices assujetties et d'essayer d'acquérir des installations dans le but d'acheter et de vendre des quotas d'émission au comptant sans disposer d'un agrément MiFID. La Cour a constaté que la Commission n'avait pas suffisamment analysé l'impact des traders assujettis sur le marché des quotas d'émission et que, par suite, elle n'était pas en mesure de démontrer l'absence de risque élevé résultant de l'exemption accordée à des groupes de participants du marché.

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).

- 45 Pour être autorisées à fournir des services d'investissement, les entreprises d'investissement doivent obtenir un agrément du régulateur national.
- 46 Par exemple, l'article 2, paragraphe 1, points j) et i), de la directive 2014/65/UE relative aux personnes qui négocient pour compte propre des quotas d'émission ou des instruments dérivés sur ces derniers.
- 47 Et s'ils respectent les exigences prévues à l'article 2, paragraphe 1, point e), de la directive 2014/65/UE.
- 48 En 2012, dans un rapport commandé par la Commission concernant les volets de l'analyse d'impact sur la directive MiFID relatifs au marché des quotas d'émission, un expert mentionnait également les conséquences éventuelles des exemptions dont les petits acteurs du marché pourraient bénéficier au titre de la directive MiFID. Ces derniers, qui peuvent aussi avoir été impliqués dans une fraude et dans des vols présumés de quotas, ne seront pas tenus d'obtenir un agrément MiFID, même si les quotas de carbone ont été classés dans les instruments financiers.

20

En outre, les opérations de gré à gré purement bilatérales, y compris celles relatives aux quotas d'émission, exécutées en dehors des plateformes réglementées par la directive MiFID, resteront exclues du champ d'application de la directive MiFID révisée. Deux parties qui souhaitent procéder à la livraison «physique» de quotas d'émission négociés de manière bilatérale doivent disposer d'un compte dans le registre SEQE-UE de l'Union. Or, comme cela est précisé aux points 37 et 38, ces transactions «physiques» dans le registre de l'Union ne font l'objet d'aucune supervision. Cela signifie que certains intervenants exploitent des parties du marché dont les régulateurs et les autorités compétentes n'ont qu'une vision limitée. Le classement des quotas d'émission dans les instruments financiers au titre de la directive MiFID ne permettra donc pas de combler ce vide réglementaire. D'après la Commission, les négociations bilatérales au comptant non réglementées, relatives aux échanges d'instruments dérivés, représentent toutefois une petite partie (environ 1 %) du marché secondaire des quotas d'émission.

21

La Commission a également proposé⁴⁹ que, dans les limites d'un certain seuil, les petits acteurs du marché soient exemptés de l'obligation de présenter des informations privilégiées dans le cadre des règles révisées sur les abus de marché (DAM et MAR). Les auditeurs n'ont relevé aucun élément probant attestant que la Commission a suffisamment analysé l'identité et le comportement de ces participants, les informations relatives à ces derniers, ainsi que leur effet cumulatif potentiel sur le marché des quotas d'émission. L'importance accordée à cette question dépendra de la définition qui sera donnée à la notion de «petit acteur», ce qui n'avait pas encore été décidé au moment de l'audit.

Le caractère adéquat du cadre de surveillance du marché des quotas d'émission suscite des préoccupations sur plusieurs points

22

Comme tout mécanisme de marché, celui des quotas d'émission doit faire l'objet d'une surveillance appropriée afin de protéger l'intégrité du SEQE-UE (voir aussi le point 12). Pour ce faire, la Commission devrait consulter les régulateurs financiers nationaux au sujet du fonctionnement du marché des quotas d'émission et examiner la question de la coopération en matière de réglementation dans ce même marché. Il importe aussi d'établir un système de coopération efficace et continu concernant le fonctionnement du marché du carbone au sein de la Commission européenne, notamment entre les services responsables du SEQE-UE et de la réglementation des marchés financiers, à savoir la DG Action pour le climat⁵⁰ et la DG Marché intérieur et services⁵¹.

49 Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché du 20.10.2011, SEC(2011) 1217 final.

50 Direction générale de la Commission responsable de l'action pour le climat.

51 Direction générale de la Commission responsable du marché intérieur et des services. À partir de 2015, la DG Marché intérieur et services est appelée «DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux».

23

Malgré la nature transfrontalière du marché des quotas d'émission et les préoccupations exprimées concernant la fraude et d'autres activités criminelles (voir aussi les points 13 et 14, ainsi que l'**encadré 2**), la Cour a constaté qu'aucune surveillance de ce marché n'a été établie au niveau de l'UE. Dans le cadre de procédures restreintes définies dans le règlement sur le registre, les régulateurs financiers nationaux peuvent demander à leurs administrateurs nationaux ou à l'administrateur central des informations provenant du registre de l'Union concernant les transactions sur les quotas d'émission. Cependant, la Cour a constaté qu'au moment de l'audit, les États membres ne recouraient guère à ces pratiques. De plus, le registre de l'Union ne consigne pas les prix et informations financières relatifs aux transactions. Par conséquent, les régulateurs nationaux ne peuvent connaître tous les détails des transactions transfrontalières qu'ils considèrent comme suspects et ils disposent de moins d'informations sur celles qui pourraient l'être. La Commission n'a quant à elle aucun pouvoir de surveillance dans ce domaine (voir aussi les points 37 et 38). La coopération entre régulateurs nationaux n'en est que plus importante pour assurer que les échanges de quotas d'émission fassent l'objet d'un niveau approprié de surveillance et que le risque d'abus reste réduit au minimum.

24

La Cour estime qu'il n'existe, entre les régulateurs nationaux, aucune procédure intégrée permettant d'organiser une surveillance spécifique du marché des quotas d'émission au niveau de l'UE. Elle considère également que des inquiétudes persistent concernant le cadre de surveillance du marché des quotas d'émission qui sera en place jusqu'à l'entrée en vigueur de la version révisée de la directive MiFID et du règlement MAR⁵². Au sein de la Commission elle-même, la coopération entre la DG Action pour le climat et la DG Marché intérieur et services est organisée de façon informelle et ponctuelle, ce qui ne favorise pas suffisamment la mise en place d'une approche coordonnée pour suivre le marché des quotas d'émission. Les procédures formelles existantes en matière de consultation interservices et de formulation de propositions législatives ne sont pas conçues pour coordonner la réglementation et le suivi du marché des quotas d'émission.

Préoccupations concernant la définition des quotas**25**

Pour bien fonctionner, le marché des quotas d'émission doit bénéficier d'un apport suffisant de liquidité (voir aussi le point 12). À cet égard, le fonctionnement de ce marché pourrait être amélioré si la sécurité concernant la définition des quotas dans l'ensemble de l'UE était renforcée et si les quotas d'émission étaient plus intéressants sur le plan commercial pour les participants volontaires. Il serait, par exemple, utile de soutenir la capacité à constituer et à protéger des sûretés réelles opposables et bien établies sous forme de quotas⁵³.

52 Dans un rapport commandé par la Commission, un expert relève également les lacunes qui pourraient encore affecter le cadre de surveillance des quotas d'émission, même après l'adoption des règlements révisés sur les marchés financiers. De nombreux acteurs différents partageront une partie des responsabilités en matière de surveillance du marché du carbone. Les lacunes restantes suscitent des préoccupations et nécessiteront éventuellement de futures modifications des règlements, en cas d'interruption du fonctionnement du marché.

53 Les sûretés réelles sont les droits légaux d'un tiers comme les hypothèques ou d'autres obligations juridiques grevant un bien.

Observations

26

La directive SEQE-UE ne donne pas de définition du statut juridique des quotas. La description des quotas comme des instruments fongibles, dématérialisés et négociables dans le registre de l'UE⁵⁴ expose simplement certaines façons autorisées de les utiliser. De plus, le classement des quotas dans les instruments financiers indique uniquement comment ils doivent être traités dans le cadre de la législation sur les services financiers. Les droits dont disposent les détenteurs de quotas d'émission ne sont pas clairement établis. Les États membres audités suivent différentes approches concernant le statut juridique et la nature des quotas. En France et au Royaume-Uni, les caractéristiques des quotas sont compatibles avec les attributs juridiques d'un droit de propriété ou sont traitées comme tels. La plupart des États membres audités n'ont toutefois établi aucune définition juridique des quotas d'émission.

27

En raison du manque de sécurité juridique aux niveaux de l'UE et des États membres, ainsi que des différentes approches suivies, les problèmes juridiques qui surviennent sont traités au cas par cas. Dès lors, la définition et le traitement juridiques des quotas risquent davantage de différer non seulement d'un État membre à l'autre (la plupart d'entre eux doivent encore définir les quotas dans leur système juridique), mais aussi dans le droit national d'un même État membre. Plusieurs rapports d'expert⁵⁵ commandés par la Commission faisaient déjà état du problème lié à l'absence de définition juridique valable dans toute l'UE. Toutefois, la Commission n'a pris aucune mesure pour y remédier. La Cour estime qu'une définition juridique plus claire des quotas pourrait être bénéfique pour le fonctionnement du marché.

28

Par ailleurs, à l'heure actuelle, rien n'indique clairement, d'un point de vue juridique et pratique, si les quotas d'émission peuvent être utilisés pour garantir des sûretés réelles, comme c'est le cas pour les instruments financiers traditionnels qui ont une valeur commerciale. Aucune disposition ne prévoit expressément l'enregistrement de sûretés réelles constituées sous forme de quotas. En vertu du règlement sur le registre de l'UE, la solution pratique pour enregistrer les sûretés constituées sous forme de quotas consiste à désigner «des représentants autorisés supplémentaires»⁵⁶, dont la permission serait requise pour effectuer des transactions impliquant ces quotas. Si une disposition au niveau de l'UE prévoyait expressément que les quotas d'émission peuvent étayer l'existence de sûretés réelles, et s'il existait un mécanisme d'enregistrement de ces dernières, cela permettrait d'accroître la valeur commerciale des quotas d'émission pour les participants du marché.

54 Article 40, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission.

55 La Cour a obtenu deux rapports d'expert commandés par la Commission européenne. Le premier concerne les volets de l'analyse d'impact sur la directive MiFID qui portent sur le marché des quotas d'émission (2012). Le second concerne l'interaction entre le registre SEQE-UE et l'infrastructure post-négociation (2013). Les deux rapports recensent des risques similaires à ceux relevés par la Cour.

56 Article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1193/2011 de la Commission et article 23, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission.

Certaines faiblesses affectent les systèmes relatifs au registre de l'Union mis en place pour traiter les informations fondamentales du SEQE-UE

29

Le registre de l'Union est le système électronique destiné à enregistrer les quotas et leur propriété, ainsi qu'à traiter les données SEQE-UE fondamentales pour les installations et les entités négociatrices (voir aussi le point 13 et l'**encadré 2**). Les règles relatives aux procédures d'ouverture de comptes figurent dans le règlement sur le registre⁵⁷ et sont mises en œuvre par les administrateurs nationaux. Les procédures d'ouverture de comptes pour participants volontaires (par exemple à des fins d'échange ou d'investissement) revêtent une importance particulière, car elles définissent les conditions que devront remplir les entités autres que les traders assujettis pour être autorisées à ouvrir un compte pour échanger des quotas. De plus, dès que des traders accèdent à un compte, ils peuvent lancer des transactions transfrontalières.

30

Le registre de l'Union présente des risques élevés et son fonctionnement devrait donc impliquer le relevé et le suivi ciblé des transactions, ainsi que le recensement et les contrôles des titulaires et des soldes des comptes. Pour favoriser l'intégrité du marché, tous les États membres devraient mettre en œuvre de façon cohérente des procédures rigoureuses d'ouverture

de comptes et il faudrait assurer une surveillance transfrontalière des transactions potentiellement suspectes afin de décourager et de détecter les activités frauduleuses ou criminelles. Dans le règlement sur le registre figurent des dispositions de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le terrorisme, qui indiquent comment les administrateurs nationaux doivent coopérer dans ces domaines avec les autorités compétentes concernées, notamment avec les cellules de renseignement financier et les organismes chargés de faire appliquer la loi. Compte tenu des enjeux financiers et des risques élevés, il faut, pour assurer le bon fonctionnement du registre, le doter de ressources suffisantes ainsi que de structures de gouvernance solides, avec une séparation appropriée entre les fonctions liées aux technologies de l'information et celles relatives à la conduite du système dans l'organisation interne de la Commission.

31

Pour développer l'architecture de sécurité du registre de l'Union, des incidents survenus dans le passé ont également été pris en considération (voir point 13). La Cour a constaté la persistance de certaines lacunes, décrites dans les sections ci-après, malgré les améliorations apportées aux systèmes et aux processus du registre au fil du temps.

57 Règlement (UE) n° 920/2010 de la Commission.

Observations

Les procédures pour l'ouverture de comptes ne sont pas suffisamment solides

32

À la suite d'une série d'incidents graves liés à la sécurité du système de registres survenus entre 2008 et 2011 (voir point 13 et **encadré 2**), la sécurité du SEQE-UE a été encore renforcée en 2011. Les règles relatives à l'ouverture d'un compte et à l'agrément de représentants autorisés (à savoir ce qu'il est convenu d'appeler les vérifications liées à la bonne connaissance de la clientèle⁵⁸) ont été considérablement étendues. Le règlement sur le registre de l'Union établit les règles relatives à l'ouverture d'un compte de dépôt de personne dans ce registre. Ce règlement énonce aussi les raisons pour lesquelles les administrateurs nationaux peuvent refuser une telle ouverture à un participant volontaire, notamment si la personne qui en fait la demande fait l'objet d'une enquête pour fraude concernant des quotas ou des unités de Kyoto, pour blanchiment de capitaux, pour financement du terrorisme ou pour d'autres délits graves pour lesquels le compte pourrait servir d'instrument. En outre, les États membres ont eu la possibilité de définir des règles nationales plus détaillées concernant le refus d'ouverture d'un compte dans le registre. Les États membres sont également tenus de partager les informations sur les refus d'ouverture d'un compte.

33

Bien que la centralisation du système de registre remonte à juin 2012, c'est-à-dire au moment où les registres nationaux ont migré vers le nouveau registre de l'Union géré par la Commission, la gestion des comptes (et l'accès des personnes physiques et morales aux comptes pour l'échange de quotas) relève toujours de la seule compétence des États membres et de leurs administrateurs nationaux. Ces derniers ne peuvent accéder aux données des

sections des autres États membres dans le registre, ce qui donne une situation analogue à celle de la période antérieure à la centralisation des registres nationaux.

34

La Cour a relevé que les vérifications liées à la bonne connaissance de la clientèle et les pratiques relatives à l'établissement de profils de risque varient considérablement d'un État membre à l'autre en ce qui concerne les processus, l'organisation interne et la capacité administrative. À titre d'exemple, la France et le Royaume-Uni vont au-delà des exigences minimales dans ce domaine. Ces États membres ont montré qu'ils mettent en œuvre de longues procédures d'évaluation des risques et des vérifications détaillées des antécédents.

35

Toutefois, malgré le renforcement du cadre pour l'ouverture de comptes depuis 2011, la Cour a constaté que les faiblesses suivantes persistaient dans la plupart des États membres visités:

- des demandes d'ouverture de comptes n'étaient pas refusées⁵⁹, même lorsque cela aurait été justifié sur la base des critères définis en la matière par le règlement sur le registre (voir point 32);
- les administrateurs nationaux et la Commission n'ont pas partagé de façon efficace les informations sur des demandes suspectes d'ouverture de comptes (la Cour a, par exemple, relevé les éléments suivants: en raison de l'absence de base juridique, il n'existe aucune liste permanente reprenant les ouvertures de compte refusées dans l'ensemble de l'UE; ce type d'information n'est partagé que temporairement et les demandes qui n'ont pas fait l'objet d'un refus

58 Le principe de bonne connaissance de la clientèle est le processus utilisé par les institutions financières ou d'autres entités pour mettre en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle (à savoir effectuer des contrôles concernant les clients pour vérifier leur identité et l'identité du bénéficiaire effectif, pour comprendre la nature de la relation d'affaires et pour s'assurer que cette dernière fait l'objet d'une vigilance constante). Ces vérifications sont requises en vertu de la législation en matière de diligence raisonnable et de la législation sur la réglementation financière, comme celle sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Seuls trois cas de ce type (un en Allemagne et deux en France), dont deux concernaient la phase 3, ont été signalés à la Cour pendant l'audit.

formel mais sont encore interrompues en raison de soupçons de l'administrateur national n'étaient pas signalées aux autres États membres comme refus d'ouverture d'un compte);

- la plupart des États membres visités n'ont pas recouru à la possibilité d'élaborer des règles nationales en matière d'ouverture de comptes;
- dans bon nombre de cas (par exemple en Allemagne, en Italie et en Pologne), les procédures internes pour l'ouverture de comptes, destinées à vérifier la collecte de tous les éléments nécessaires dans les demandes émanant de titulaires de compte potentiels, n'étaient pas dûment documentées ou n'avaient pas fait l'objet du principe du double regard;
- les relations formelles des autorités compétentes et des administrateurs nationaux avec les cellules de renseignement financier et les organismes chargés de faire respecter la loi étaient en cours de développement et n'étaient pas établies au moment de l'audit (notamment en Italie et en Pologne).

36

Les procédures d'ouverture de comptes réglementent l'accès au système moyennant l'évaluation de l'intégrité des participants du marché. Les pays qui sont moins rigoureux dans leurs vérifications préalables à l'ouverture de comptes peuvent être une cible pour des individus avec des intentions criminelles. S'agissant toutefois de ces procédures, le règlement sur le registre ne confère pas à la Commission (en sa qualité d'administrateur central) l'autorité pour imposer une mise en œuvre coordonnée des systèmes des États membres.

Les transactions ne sont pas suffisamment surveillées et supervisées au niveau de l'UE

37

Des actes criminels survenus précédemment (voir point 13 et **encadré 2**) dans le SEQE-UE ont causé d'importants préjudices financiers aux États membres et à plusieurs participants individuels. Ces actes ont représenté un risque significatif pour la réputation de ce système et de la Commission européenne. La DG Action pour le climat en a d'ailleurs fait état dans les réserves formulées à plusieurs reprises dans ses rapports annuels d'activité de 2012 et de 2013 établis après la centralisation du registre en 2012 (voir aussi le point 41). Même si la Commission gère le registre de l'UE au niveau central, elle ne dispose d'aucune base juridique pour superviser et surveiller les transactions. Aucune surveillance des transactions potentiellement suspectes du registre de l'Union n'est effectuée au niveau de l'UE (voir aussi le point 23). Cela pourrait nuire à l'intégrité du SEQE-UE.

38

Les administrateurs des États membres responsables du registre sont tenus d'informer les autorités nationales chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux (les cellules de renseignement financier) de tout soupçon de blanchiment de capitaux ou d'activité criminelle. La Cour estime que, pour réaliser cet objectif efficacement, des procédures appropriées devraient être établies afin de suivre les transactions potentiellement suspectes. Depuis la centralisation du registre de l'Union au niveau de la Commission en 2012, les États membres ne disposent plus d'accès direct à leur base de données du registre national. Ils éprouvent des difficultés à analyser les données sur les transactions transfrontalières. Certains d'entre eux⁶⁰ coopèrent de façon ponctuelle et développent des outils communs en dehors du système du registre. Bien que la Commission gère la base de données centralisée, elle ne peut pas exploiter pleinement les données dont elle dispose, en raison de problèmes liés à leur protection et à leur confidentialité. La Cour estime que, lorsque les États membres et la Commission se heurtent à des limites d'ordre technique et à des restrictions liées à la protection des données, ils ne sont pas en mesure de traiter complètement les risques d'abus qui se sont déjà réalisés.

Des problèmes de coordination interne et des contraintes en matière de ressources ont nui à la gestion et à l'élaboration du registre de l'Union

39

Comme cela est mentionné au point 30, pour utiliser efficacement le registre, il convient d'évaluer de façon approfondie les objectifs et les priorités, ainsi que de répartir les ressources de manière appropriée. En outre, il faut prendre des dispositions adéquates

pour assurer la séparation entre les fonctions liées aux technologies de l'information et celles relatives à la conduite du système au sein du service responsable de la Commission.

40

La Cour a relevé que, lors de la phase 2 du SEQE-UE, la Commission a participé activement à bon nombre d'importantes activités (voir point 16) destinées à accroître la maturité et la crédibilité du système.

41

Cependant, la Cour estime que la structure organisationnelle et les ressources disponibles au sein des services de la Commission ne facilitent pas suffisamment la gestion et le développement du registre. La Cour a constaté que les responsabilités en matière de technologies de l'information et celles relatives à la conduite du système n'étaient pas bien définies et séparées au sein des services de la DG Action pour le climat, qui était chargée de la mise en œuvre du SEQE-UE. Au sein de cette DG, les descriptions de fonctions pour l'équipe qui s'occupe du registre étaient génériques et révélatrices de chevauchements. Le service d'audit interne de la Commission a déjà formulé des recommandations d'audit en la matière⁶¹. Bien qu'un plan d'action pour ces recommandations ait été lancé au moment de l'audit, il reste des progrès à réaliser afin d'accroître l'efficacité de la gestion et du développement du registre. Dans ce contexte, la Cour attire également l'attention sur les réserves émises par la DG Action pour le climat dans ses rapports annuels d'activité relatifs à 2012 et à 2013 à propos des menaces pour la sécurité du registre de l'Union⁶².

60 D'après la Commission, c'était le cas d'une dizaine d'États membres au moment de l'audit.

61 Un rapport interne de la Commission étai ces constatations de la Cour. Pour de plus amples informations, voir le chapitre 2.3 intitulé «Évaluations des résultats d'audit et suivi des recommandations d'audit» du rapport annuel d'activité 2013 de la DG Action pour le climat.

62 Synthèse du rapport annuel d'activité (RAA) pour 2013 de la DG Action pour le climat: «Dans les RAA relatifs à 2010, à 2011 et à 2012, une réserve avait été formulée pour des raisons de réputation. Elle était liée aux faiblesses significatives persistantes en matière de sécurité décelées dans le registre de l'Union pour le système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE). Cette réserve a été maintenue dans le RAA relatif à 2013. Il est impossible d'obtenir une assurance raisonnable que les mesures prises actuellement en matière de sécurité permettront d'éviter de futures attaques. La levée de cette réserve est subordonnée à l'obtention d'une telle assurance en matière de sécurité.»

La mise en œuvre du SEQE-UE

42

Le SEQE-UE a commencé à être mis en œuvre en 2005, mais la première période réelle d'engagement du protocole de Kyoto allait de 2008 à 2012 (ce qui correspond à la phase 2 du système). Son application par les États membres devrait impliquer l'allocation de quotas aux installations, la mise en œuvre des PNAQ et des règles pertinentes par les États membres, la surveillance des émissions, des procédures de déclaration et de vérification, y compris l'accréditation ou la reconnaissance des vérificateurs le cas échéant.

43

Le cycle de mise en conformité annuel du SEQE-UE dans les États membres au cours de la phase 2 est décrit à l'**encadré 4**. Dans ce cadre, l'approbation des plans de surveillance constitue un contrôle clé, étant donné que l'exactitude des données et des paramètres y figurant revêt une importance significative pour la fiabilité de la déclaration d'émissions. La directive SEQE-UE et les lignes directrices pour la surveillance et la déclaration publiées par la Commission pour la phase 2 (ci-après les MRG)⁶³ décrivaient le contenu des autorisations d'émettre des gaz à effet de serre, des plans de surveillance, des déclarations d'émissions et, dans une certaine mesure, des rapports de vérification, ainsi que les délais dans lesquels ces documents devaient être fournis. La directive et les MRG n'ont pas défini les contrôles auxquels les autorités compétentes devaient soumettre ces documents. Pour la phase 3, le cadre de contrôle a été révisé et de nouvelles responsabilités en matière de vérification ainsi que d'accréditation des vérificateurs ont été introduites⁶⁴.

44

La directive 2003/87/CE avait défini le rôle de la Commission européenne, qui comporte l'évaluation des PNAQ, la transmission d'orientations aux États membres, la coordination et l'échange d'informations entre les autorités compétentes, ainsi que, dans une certaine mesure, la surveillance de la mise en œuvre par les États membres.

45

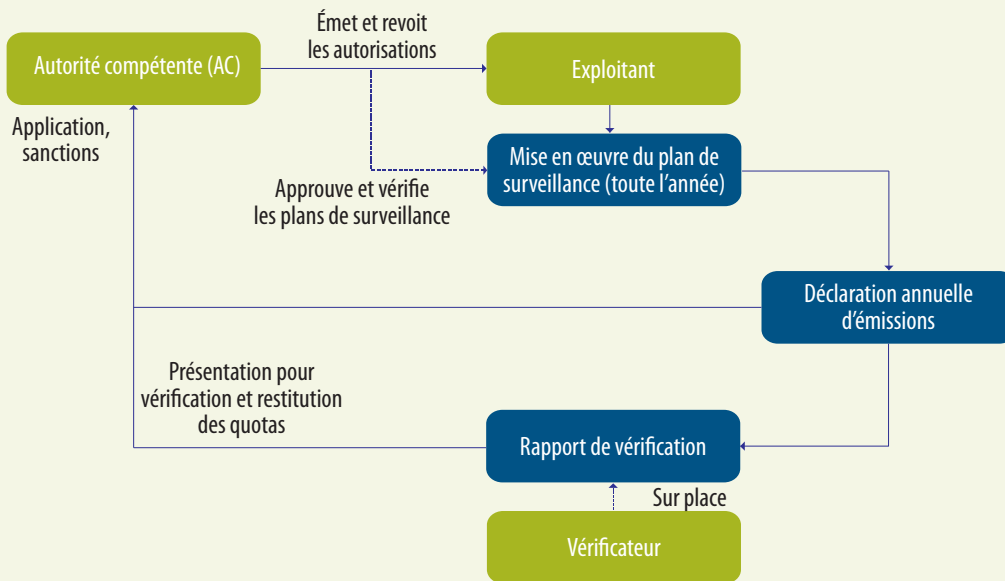
Pour assurer la bonne restitution des quotas, il faut mettre en place des régimes appropriés de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. La directive 2003/87/CE prévoit l'imposition d'une amende de «100 euros» par tonne d'équivalent-dioxyde de carbone lorsqu'un exploitant n'a pas restitué suffisamment de quotas pour couvrir ses émissions pendant l'année⁶⁵. Les États membres étaient également tenus d'établir des dispositions nationales en matière d'amendes pour d'autres types de violation des règles du SEQE-UE.

63 Le 18 juillet 2007, la Commission a adopté la décision 2007/589/CE établissant des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre (*monitoring and reporting guidelines* ou MRG), conformément à la directive SEQE-UE. Ces lignes directrices sont entrées en vigueur et ont été actualisées pendant la phase 2 (2008-2012) (JO L 229 du 31.8.2007, p. 1).

64 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).

65 Article 16 de la directive 2003/87/CE.

Aperçu global du cycle de mise en conformité de la phase 2 du SEQE-UE



Autorité compétente: Les États membres désignent une autorité compétente (ou plusieurs autorités au niveau régional) chargée(s) de l'application de la directive SEQE-UE.

Autorisation d'émettre et plan de surveillance: Conformément à la directive SEQE et aux lignes directrices pour la surveillance et la déclaration publiées par la Commission, l'autorité compétente accorde à des installations d'exploitants des autorisations d'émettre des GES. Ces autorisations comportent un plan de surveillance qui décrit les détails techniques de l'installation et la façon dont les émissions seront surveillées (à savoir grâce à des calculs et/ou des mesures) et déclarées.

Déclaration annuelle d'émissions et rapport de vérification: Sur la base de la surveillance exercée pendant l'année, les exploitants établissent une déclaration annuelle d'émissions, qui est examinée par un vérificateur indépendant engagé par leurs soins. Le vérificateur contrôle la déclaration annuelle d'émissions et établit un rapport de vérification qui comporte un avis. Ces documents sont transmis à l'autorité compétente avant le 31 mars de l'année suivante. Le vérificateur élabore également un rapport de vérification interne plus détaillé, qu'il peut communiquer à l'exploitant et/ou à l'autorité compétente.

Restitution de quotas: Sur la base des chiffres figurant dans les déclarations annuelles d'émissions vérifiées, le nombre exact de quotas est restitué à partir du compte de l'exploitant dans le registre avant le 30 avril de l'année suivante.

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne fondée sur le cadre législatif et sur les lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions.

Les systèmes mis en place par les États membres pour enregistrer et déclarer les émissions pendant la phase 2 du SEQE-UE n'étaient pas suffisamment développés

46

Les systèmes des États membres pour enregistrer et déclarer les émissions comportaient:

- des procédures destinées à s'assurer que les émissions des installations étaient dûment surveillées;
- des procédures destinées à s'assurer que les déclarations d'émissions des installations étaient dûment vérifiées;

- des procédures destinées à s'assurer de la qualité des travaux réalisés par les vérificateurs;
- des inspections des installations par les autorités compétentes;
- des rapports sur la mise en œuvre du SEQE-UE.

47

Étant donné que le SEQE-UE a été établi au moyen d'une directive relevant du titre du traité consacré à l'environnement, ce domaine politique demeure essentiellement une compétence des États membres. Par conséquent, ils peuvent mettre en œuvre ce régime de différentes façons (voir **encadré 5**).

Encadré 5

Diversité des modèles de mise en œuvre dans les États membres

En Grèce, la mise en œuvre du SEQE-UE est centralisée. L'autorité compétente est le bureau chargé des échanges de quotas d'émission au sein de la direction générale de l'environnement du ministère de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique. Ce bureau est responsable de la plupart des éléments du cycle de mise en conformité annuel, établit les autorisations d'émettre des gaz à effet de serre, approuve les plans de surveillance, réunit les déclarations annuelles d'émissions vérifiées et communique à l'administrateur du registre national les chiffres sur les émissions vérifiées. Il est également chargé d'imposer les amendes et les sanctions.

L'Italie suit également une approche centralisée. Un comité est responsable de la mise en œuvre du SEQE-UE, avec le soutien d'un secrétariat technique au sein du ministère de l'environnement à Rome. Lors de la phase 2, ce comité était chargé d'approuver les autorisations à émettre des GES octroyées dans le cadre du SEQE-UE et les plans de surveillance. Il était aussi responsable du cycle de déclaration et de la reconnaissance des vérificateurs.

L'Espagne a opté pour une mise en œuvre largement décentralisée du SEQE-UE, dans lequel les autorités compétentes des communautés autonomes approuvent les autorisations à émettre des GES et les plans de surveillance, et suivent également le cycle de déclaration. L'autorité centrale compétente au sein du ministère de l'environnement est chargée de la coordination globale de la mise en œuvre du SEQE-UE en Espagne et facilite l'harmonisation en publiant des lignes directrices et en organisant un comité de coordination ad hoc.

En Allemagne, en France et en Pologne, les autorités régionales et/ou locales étaient généralement impliquées dans l'établissement des autorisations à émettre des GES, ainsi que dans l'approbation et le contrôle des plans de surveillance, tandis que l'autorité nationale compétente jouait généralement le rôle de chef de file dans la chaîne de déclaration d'émissions et coordonnait la mise en œuvre globale du SEQE-UE.

Les procédures d'approbation des plans de surveillance étaient affectées par des faiblesses et des retards

48

L'approbation des plans de surveillance des installations revêt une importance cruciale car elle permet d'établir les autorisations d'émettre des GES accordées à ces dernières, ainsi que de déclarer ensuite les émissions de façon fiable.

49

La Cour a constaté que les procédures d'approbation des plans de surveillance étaient déficientes dans la plupart des États membres audités (voir **encadré 6**).

Encadré 6

Faiblesses dans les procédures d'approbation des plans de surveillance

En France, il n'existe aucune méthodologie harmonisée au niveau national pour analyser, contrôler et approuver les plans de surveillance. Les approches peuvent parfois varier en fonction du contrôleur (inspecteur environnemental) au sein d'une même région. En Pologne, les auditeurs ont constaté que les vérifications effectuées par les autorités locales dans le domaine des plans de surveillance sont de simples contrôles documentaires des éléments de base des plans. Aucune autre vérification détaillée n'a lieu dans les installations pour évaluer la fiabilité des données présentées et assurer que les plans de surveillance reflètent précisément la situation de l'installation.

En Allemagne, la Cour a constaté que l'application des règles qui définissent une installation différait d'un *Land* à l'autre pendant la phase 2 du SEQUE-UE. Dans la pratique, une installation donnée située dans un *Land* pouvait recevoir une seule autorisation d'émettre des GES pour l'ensemble du site sur lequel sont situés tous ses équipements, tandis que, dans un autre *Land*, le site pouvait être divisé en plusieurs installations dotées d'autorisations distinctes. Or la taille d'une installation définie dans l'autorisation peut avoir eu une incidence lorsqu'il a fallu déterminer si elle a dépassé ou non le seuil établi pour participer au SEQUE-UE. De plus, pendant la première moitié de la phase 2, les *Länder* ont adopté différentes approches (ou «concepts», selon le terme utilisé en Allemagne) pour approuver les plans de surveillance: certains *Länder* ont approuvé l'ensemble du plan de surveillance dès le début de la phase 2, d'autres n'ont approuvé que des écarts par rapport aux lignes directrices pour la surveillance. Par la suite, une décision judiciaire⁶⁶ a ordonné l'harmonisation des pratiques en matière d'approbation, en reconnaissant que l'approbation d'un plan de surveillance exhaustif par les autorités concernées pour l'ensemble de la phase 2 était importante car elle réduisait le risque de déclaration d'émissions erronée.

En Espagne, en Italie et en Grèce, l'établissement et l'approbation des plans de surveillance pour la phase 2 ont accusé jusqu'à deux ans de retard, après l'adoption des MRG de la phase 2 en juillet 2007. Les autorités compétentes ont indiqué que les délais étaient trop serrés pour permettre de transposer les nouvelles règles dans des lignes directrices ou des règlements nationaux et d'intégrer le nouveau plan de surveillance aux autorisations d'émettre des GES avant le début de la période de déclaration. Dans certains cas, les plans de surveillance n'étaient pas formellement approuvés en 2010.

⁶⁶ *Bundesverwaltungsgericht* (juridiction administrative suprême de l'Allemagne), 7 C 10.09 du 18.2.2010.

Les rapports établis par les vérificateurs sur leurs constatations manquaient de clarté et n'étaient guère suivis par les autorités compétentes

50

La directive SEQE-UE confère aux États membres la responsabilité générale de s'assurer que les émissions font l'objet d'une surveillance au niveau de l'installation ainsi que d'une vérification, conformément aux règles fixées dans cette même directive et dans les lignes directrices fournies par la Commission⁶⁷. Les principales étapes du cycle de mise en conformité annuel du SEQE-UE relatives au suivi, aux rapports et à la vérification sont présentées à l'**encadré 4** et étaient fondées, lors de la phase 2, sur ces lignes directrices et principes. Dans ce contexte, les examens des déclarations annuelles d'émissions vérifiées transmises par les exploitants sont un élément fondamental du cadre de contrôle au niveau de l'autorité compétente. Sur la base de son analyse de la documentation relative aux 150 installations situées dans les sept États membres sélectionnés, la Cour a relevé que les approches suivies pour organiser ces examens et leur niveau d'efficacité différaient considérablement.

51

Au cours de la phase 2 du SEQE-UE, aucun modèle type ne définissait le contenu obligatoire d'un rapport de vérification. En l'absence de modèle ou d'orientations plus précises sur la nature et le contenu d'un tel rapport, de nombreux formats et approches différents ont été élaborés et il n'était pas toujours possible d'avoir une vue d'ensemble claire des constatations et des conclusions des vérifications.

52

La Cour a relevé que l'autorité compétente disposait parfois d'éléments probants insuffisants ou imprécis sur la bonne exécution des vérifications⁶⁸. À titre d'exemple, certaines constatations des vérifications ne faisaient l'objet que d'une description limitée et aucun suivi des constatations de l'année précédente ou des résultats de mesures correctrices n'avait été assuré. Dans la plupart des États membres sélectionnés, les auditeurs n'ont pu obtenir aucun élément probant attestant que les autorités compétentes avaient pris des mesures après avoir reçu à plusieurs reprises les mêmes constatations. Ces dernières concernaient, par exemple, la non-application du niveau de détail obligatoire lors du calcul des émissions, l'absence d'étalonnage des dispositifs de mesure ou de pesage aux intervalles imposés ou le fait de ne pas faire appel à un laboratoire disposant de la bonne accréditation. Dans la plupart des États membres, la Cour a recensé des cas où les vérificateurs répétaient chaque année les mêmes constatations, sans ajouter d'informations appropriées sur les raisons, le contexte et le suivi. Cependant, la Cour a également relevé, dans la plupart des États membres, de nombreux cas où les vérificateurs n'avaient formulé aucune constatation, malgré la complexité et la taille des différentes installations ou le niveau relativement faible de l'expérience en matière de surveillance et de déclaration d'émissions dans le cadre du SEQE-UE. L'**encadré 7** comporte des informations plus détaillées sur ces constatations.

67 Décision 2007/589/CE.

68 La Cour a également constaté qu'aucun des États membres sélectionnés n'a fait usage de la possibilité, offerte dans les lignes directrices aux autorités compétentes, d'évaluer les travaux des vérificateurs en demandant et en examinant leurs rapports de vérification internes. Cela est expliqué plus en détail aux points 53 à 57.

Exemples du manque de cohérence dans la présentation des constatations des vérifications

L'Allemagne utilise un système électronique très automatisé et normalisé pour présenter les déclarations annuelles d'émissions vérifiées. Ce système donne certes une vue claire des résultats des travaux de vérification et de l'avis effectivement émis par le vérificateur sur les chiffres relatifs aux émissions, mais il ne permet pas d'obtenir des informations détaillées sur la méthodologie utilisée et sur les travaux réalisés par les vérificateurs. De plus, les formulaires ne comportaient pas, dans la section consacrée aux vérificateurs, de champs textuels spécifiques imposant à ces derniers d'énumérer les recommandations d'amélioration ou d'assurer un suivi particulier des constatations et des commentaires de l'année précédente.

En France, l'autorité compétente recevait des vérificateurs une déclaration d'assurance raisonnable sur les déclarations annuelles d'émissions. Dans ces déclarations, les vérificateurs formulaient leurs commentaires et les cas d'irrégularité. Toutefois, la Cour a constaté que plusieurs vérificateurs ne faisaient jamais état d'aucun problème dans leur déclaration d'assurance, même si les rapports de vérification internes comportaient des constatations. Elle a également observé que le contenu de la déclaration d'assurance variait d'un vérificateur à l'autre.

La législation nationale italienne prévoit l'utilisation, par les vérificateurs, de modèles spécifiques de déclaration. La chaîne de déclaration a donc atteint un niveau élevé de normalisation. La Cour a cependant relevé que, dans la majorité des cas, les vérificateurs n'ont formulé aucune constatation, à l'inverse de leurs homologues du Royaume-Uni.

Dans un cas en Italie, un vérificateur a fait état de nombreuses constatations pour les trois premières années. La documentation n'indiquait pas comment et si tous les problèmes avaient été résolus ou si l'autorité compétente était intervenue. Pour l'exercice 2010, l'exploitant a toutefois engagé un nouveau vérificateur, qui n'a fait état d'aucune constatation pour cette année-là.

En Pologne, l'autorité compétente utilise une base de données électronique pour effectuer des contrôles croisés des émissions déclarées, mais elle n'assure aucun suivi des constatations éventuelles communiquées dans les conclusions d'avis des vérificateurs.

Observations

La qualité des travaux effectués par les vérificateurs n'est pas suffisamment contrôlée

53

La directive SEQE-UE et les lignes directrices connexes pour la surveillance et la déclaration des émissions lors de la phase 2 ne comportaient pas d'obligations clairement définies en matière d'accréditation des vérificateurs indépendants ou de contrôle de la qualité des travaux réalisés par ces derniers. Cette directive énonçait les compétences minimales exigées du vérificateur, tandis que les lignes directrices définissaient les termes «vérificateur» et «accréditation» et imposaient aux États membres de tenir compte des recommandations publiées par la Coopération européenne pour l'accréditation (EA)⁶⁹. Les MRG disposent également que les autorités compétentes et les organismes d'accréditation ont la possibilité d'évaluer le rapport de vérification interne des vérificateurs⁷⁰. Les États membres jouissaient d'un large pouvoir d'appréciation dans ces domaines, ce qui ne favorisait pas une mise en œuvre efficace des lignes directrices. De ce fait, les exploitants ne devaient pas respecter les mêmes exigences dans l'ensemble de l'UE et l'assurance obtenue des activités de vérification était réduite.

54

Tous les États membres sélectionnés pour l'audit utilisaient une forme d'accréditation ou de reconnaissance des vérificateurs, afin de créer des groupes de vérificateurs agréés avec lesquels les exploitants sont susceptibles de conclure un contrat. En Italie, la reconnaissance des vérificateurs est effectuée par l'autorité compétente nationale. Elle a établi une liste de 23 vérificateurs reconnus pour le SEQE-UE dans ce pays, mais elle n'a pas réalisé d'évaluations ou de surveillances périodiques de la qualité de leurs travaux. Ce modèle a été interrompu lors de la phase 3. Dans d'autres États membres audités, l'accréditation ou la reconnaissance était

accordée par un organisme d'accréditation ou de reconnaissance existant.

55

La Cour a constaté que les autorités compétentes dans les États membres sélectionnés étaient largement tributaires des travaux réalisés par les vérificateurs pour obtenir une assurance sur les déclarations annuelles d'émissions. Cependant, aucune des autorités compétentes des États membres n'a réalisé de contrôle spécifique de la qualité et du contenu des rapports de vérification et des documents connexes, car elles considéraient qu'ils relevaient de la responsabilité des organismes d'accréditation. De même, aucun des États membres sélectionnés n'a fait usage de la possibilité, prévue par les lignes directrices, de demander les rapports de vérification internes établis par les vérificateurs⁷¹ et de s'en servir pour évaluer leurs travaux.

56

De plus, dans trois des cinq États membres visités (Allemagne, Pologne et Royaume-Uni), où les vérificateurs étaient accrédités par un organisme indépendant, la Cour a constaté un manque de coordination ou d'échanges réguliers d'informations entre les autorités compétentes et les organismes d'accréditation concernant l'exhaustivité et la qualité des rapports de vérification, ainsi que l'assurance qui pourrait en être tirée. La Cour observe que seules les autorités compétentes disposaient d'un accès direct et complet aux déclarations annuelles d'émissions qui leur étaient présentées. La Cour estime que les constatations susmentionnées résultaient en partie du manque de dispositions relatives aux activités d'accréditation et de contrôle (de la qualité) dans le cadre du SEQE-UE, ainsi que de l'absence d'obligation faite aux autorités compétentes d'examiner les travaux réalisés par les vérificateurs au cours de la phase 2 du système.

69 La Coopération européenne pour l'accréditation ou EA est une association des organismes nationaux d'accréditation en Europe, qui sont officiellement reconnus par leur gouvernement national pour évaluer et vérifier, en fonction de normes internationales, des organisations qui fournissent des services d'évaluation, comme la certification, la vérification, l'inspection, l'essai et l'étalonnage (connus également sous le nom de services d'évaluation de la conformité) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Décision 2007/589/CE de la Commission, section 10.4.2, point d), voir aussi l'**encadré 4**.

71 Voir **encadré 4** pour un complément d'information.

Observations

57

En outre, aucun État membre n'avait mis en place une politique de rotation pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des vérificateurs. En France et en Pologne, la Cour a relevé des cas où les vérificateurs étaient non seulement impliqués dans la vérification des déclarations d'émissions, mais également dans l'élaboration du plan de surveillance pour la même installation ou pour les mêmes autres activités connexes (comme les inspections des installations pour l'autorité compétente), ce qui pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts.

Les inspections des installations sur place étaient très limitées

58

La directive SEQE-UE et les MRG ne définissent pas les contrôles que les autorités compétentes doivent réaliser sur les installations. Il n'existait notamment aucune obligation pour les autorités compétentes d'inspecter sur place des installations pour évaluer la mise en œuvre du plan de surveillance ou la fiabilité des déclarations d'émissions vérifiées.

59

Dans tous les États membres visités, à l'exception du Royaume-Uni, la Cour a constaté que les autorités compétentes n'avaient pas réalisé de contrôles sur place dans le cadre du SEQE-UE. D'autres types de visites auprès des installations étaient souvent réalisés par des organismes publics, par exemple dans le cadre des autorisations PRIP⁷² ou de la législation sur les déchets et sur l'environnement, auxquelles une plus grande priorité avait été accordée (par exemple en Allemagne, en France et en Pologne), mais qui ne concernaient pas spécifiquement des problèmes liés au SEQE-UE. En Allemagne et en Espagne,

la Cour a relevé plusieurs cas où les autorités compétentes régionales accompagnaient les vérificateurs sur place de façon ponctuelle.

60

La Cour n'a pu obtenir aucune statistique centralisée des inspections effectuées au titre du SEQE-UE, dans aucun des États membres sélectionnés, à l'exception du Royaume-Uni, où le nombre de visites a diminué progressivement⁷³ vers la fin de la phase 2.

Des insuffisances ont affecté les rapports établis par les États membres sur la mise en œuvre du SEQE-UE

61

Les États membres sont tenus d'établir chaque année un rapport en vertu de l'article 21 de la directive SEQE-UE. Ils doivent présenter à la Commission leur rapport annuel sur d'importants aspects de l'application de la directive. Outre ce rapport annuel obligatoire, la Cour estime que les États membres devraient communiquer au grand public des informations sur la mise en œuvre du SEQE-UE au niveau national et sur les résultats obtenus.

62

La Cour a constaté que l'Italie n'a pas élaboré ni présenté à la Commission les rapports prévus à l'article 21 relatifs aux exercices 2010, 2011 et 2012 et que la France a établi le rapport relatif à 2012 uniquement après que la Cour a demandé ce dernier.

72 Prévention et réduction intégrées de la pollution (jusqu'en 2013), fondées sur la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 24 du 29.1.2008, p. 8), remplacée par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17).

73 Au Royaume-Uni, le taux d'inspection des installations, en pourcentage, est passé de près de 5 % au début de la phase 2 en 2008 à environ 1 % à la fin de la phase 2 en 2012.

63

Il existe d'autres types de rapports destinés à informer le public sur la mise en œuvre du SEQE-UE au niveau national: l'Allemagne et l'Espagne ont élaboré des rapports annuels détaillés sur ce système, qui comportent des analyses de tendances et des analyses du secteur des émissions, ainsi que des chiffres sur la conformité. La Grèce, la France et l'Italie n'ont quant à elles établi que peu de rapports, destinés à un public spécifique, sur la mise en œuvre et les résultats du SEQE-UE au niveau national. Le Royaume-Uni n'a établi un rapport annuel national sur le SEQE-UE que jusqu'en 2010.

Des lacunes ont affecté les orientations données par la Commission et la surveillance qu'elle a exercée sur la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres pendant la phase 2

64

Pour la phase 2, les responsabilités de la Commission⁷⁴ comportaient une évaluation des règles sur les allocations établies dans les PNAQ par les États membres, afin de leur transmettre des orientations et de surveiller la mise en œuvre de la politique. Ces tâches attribuées à la Commission visaient essentiellement à assurer le bon fonctionnement du SEQE-UE en tant que système valable dans toute l'Europe, à éviter toute distorsion de concurrence et à faire en sorte que d'autres problèmes liés à l'absence d'harmonisation ne nuisent pas au fonctionnement efficace du SEQE-UE en tant qu'outil fondé sur le marché et destiné à réduire les émissions de GES avec un rapport coût/efficacité optimal. Pour renforcer la confiance des parties intéressées dans le bon fonctionnement du SEQE-UE, il conviendrait d'envoyer régulièrement des informations détaillées et pertinentes sur la mise en œuvre et le fonctionnement global du

système, notamment lorsque cela se fait de façon décentralisée.

L'évaluation des PNAQ de la phase 2 par la Commission manquait de transparence

65

Pour les phases 1 et 2 du SEQE-UE, les États membres ont établi des plans nationaux d'allocation indiquant la quantité totale de quotas qu'ils avaient l'intention d'allouer aux exploitants. La Commission a élaboré des orientations spécifiques à ce sujet⁷⁵. Ces dernières comportaient des descriptions des principaux facteurs stimulant les émissions, comme la croissance du PIB et l'intensité en carbone, ainsi que des manières d'évaluer le potentiel de réduction des États membres. Il est possible de calculer un plafond indicatif en se fondant sur le potentiel de réduction, ainsi que sur les émissions d'une année de référence appropriée.

66

Après avoir approuvé le premier lot de dix PNAQ de la phase 2, la Commission a publié en 2006 une communication⁷⁶ dans laquelle elle expliquait qu'elle avait utilisé la méthode présentée dans l'édition 2005 du rapport *European Energy and Transport Trends to 2030*⁷⁷ pour déterminer les valeurs relatives à l'intensité en carbone et à la croissance économique nécessaires pour calculer le plafond des émissions. Les résultats de ce rapport ont été établis selon le modèle PRIMES⁷⁸, développé par l'université d'Athènes. Or cette méthode d'évaluation n'avait pas été communiquée à l'avance (à savoir dans les lignes directrices sur les PNAQ) aux États membres.

74 Articles 9, 14, 19, 20, 21 et 30 de la directive SEQE-UE.

75 COM(2005) 703 final du 22.12.2005.

76 COM(2006) 725 final du 29.11.2006.

77 Document établi par la DG Transports et énergie de la Commission, sur la base du modèle PRIMES.

78 Édition de 2005 du rapport *European Energy and Transport Trends to 2030* (Tendances européennes dans les domaines de l'énergie et des transports à l'horizon 2030), établi pour la Commission par l'institut des systèmes de communication et d'informatique de l'université nationale technique d'Athènes, en Grèce. PRIMES est un modèle polyvalent conçu pour la prévision, la construction de scénarios et l'analyse d'impact des politiques. Le modèle examine les techniques disponibles en matière d'offre et de demande d'énergie ainsi que dans le domaine de la lutte antipollution. Le système tient compte de considérations relatives à l'économie de marché, à la structure de l'industrie, ainsi qu'aux mesures et réglementations dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. Celles-ci sont pensées de manière à influencer le comportement commercial des agents des systèmes énergétiques (http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf).

67

La Cour a constaté que la Commission n'a pas fait preuve de transparence lorsqu'elle a décidé d'utiliser le modèle PRIMES et l'exercice 2005 comme année de référence pour fonder son calcul des plafonds de la phase 2. En effet, les États membres avaient entrepris d'établir leur PNAQ sur la base des orientations disponibles en la matière, qui ne mentionnaient aucunement le modèle PRIMES. Cette décision a eu des répercussions négatives considérables sur les États membres, qui ont été contraints de remanier leur PNAQ en utilisant les nouveaux critères, et s'est traduite par un manque de transparence dans l'établissement et l'évaluation des PNAQ de la phase 2.

68

En outre, la Cour a demandé à la Commission de lui fournir ses documents internes et documents de travail relatifs à son évaluation des PNAQ de la phase 2, afin d'examiner si cette tâche a été réalisée de façon cohérente et équitable et selon le même niveau de détail dans tous les cas.

69

Étant donné que la période de conservation de ces documents avait expiré, les services de la Commission n'ont pu transmettre que le modèle des listes de vérification, ainsi que les listes de vérification complétées pour deux États membres. Ils n'ont pu fournir les listes de vérification complétées pour les autres États membres. En l'absence de documentation, la Cour n'a pas été en mesure de conclure que les travaux réalisés par la Commission pour évaluer les PNAQ avaient le même niveau de détail et d'exhaustivité pour tous les États membres sélectionnés.

La Commission n'a pas publié les rapports annuels sur l'application de la directive SEQE-UE requis en vertu de celle-ci**70**

L'article 21 de la directive SEQE-UE dispose que les États membres doivent présenter à la Commission un rapport annuel sur l'application de la directive (voir aussi les points 61 et 62). Sur la base des rapports présentés chaque année par les États membres, la Commission devrait publier un rapport annuel consolidé sur l'application de la directive SEQE-UE dans les trois mois qui suivent la réception des rapports des États membres. Pour être en mesure de publier ce rapport consolidé, la Commission doit s'assurer que les États membres présentent en temps voulu les rapports qui serviront à son élaboration. Elle doit aussi développer des méthodes destinées à consolider et à exploiter les informations reçues dans les rapports des États membres.

71

La Cour a relevé que, pendant la phase 2 du SEQE-UE, la Commission n'a pas publié ce rapport annuel sur l'application de la directive. Cela signifie qu'au cours de cette même phase, la Commission n'a publié aucune information exhaustive sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du SEQE-UE dans l'ensemble des États membres.

72

De plus, la Cour a constaté que les services de la Commission ne s'étaient pas dûment assurés de la présentation en temps voulu de rapports annuels exhaustifs sur l'application de la directive par les États membres et qu'ils n'avaient pas tenu un registre consolidé des informations reçues. La Commission n'a pas exploité systématiquement cette source d'informations sur la mise en œuvre du SEQE-UE.

La Commission n'a guère surveillé la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres

73

Il est impératif que les États membres mettent en place un système harmonisé d'échange de quotas d'émission afin de mieux tirer parti des avantages offerts par cet échange et d'éviter les distorsions du marché intérieur⁷⁹. Le SEQE-UE est en grande partie financé et mis en œuvre par les États membres, qui agissent dans les limites du pouvoir d'appréciation conféré par la directive, et la Cour reconnaît que la Commission dispose d'outils limités pour assurer l'harmonisation. Pour la phase 2 du SEQE-UE, la directive confiait néanmoins à la Commission un certain nombre de responsabilités spécifiques en matière d'orientation, de surveillance et de mise en œuvre. Pour connaître les domaines dans lesquels une plus grande harmonisation s'avère nécessaire, la Commission devrait surveiller de façon appropriée la mise en œuvre par les États membres.

74

La Cour a constaté que des résultats ont été obtenus, dans une certaine mesure, dans les domaines où la Commission a veillé activement à assurer une harmonisation, par exemple moyennant l'adoption de lignes directrices⁸⁰. Cependant, chaque fois que la Commission n'avait pas adopté de lignes directrices détaillées, des aspects importants de la mise en œuvre n'ont pas été harmonisés. C'était le cas, par exemple, de l'ouverture de comptes (voir points 32 à 36), de l'analyse des transactions (voir points 37 et 38), de la vérification et de l'accréditation (voir points 50 à 57), des cadres de contrôle et des régimes de sanctions (voir points 80 à 85).

75

En raison des diverses approches suivies par les États membres pour la mise en œuvre, il se peut que les exploitants et les autres participants du marché, situés dans chacun d'entre eux, doivent respecter des exigences et des règles différentes (par exemple, concernant le statut juridique des quotas, l'application de sanctions et le régime en matière de surveillance et de vérification), qui s'ajoutent à celles explicitement définies dans le droit ou les lignes directrices de l'UE.

79 Considérant 8 de la 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).

80 À titre d'exemple, les lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions, pour les phases 1 et 2.

Observations

76

La réalisation d'inspections sur place constitue un moyen de connaître le niveau d'harmonisation entre les États membres et de mettre en œuvre des pratiques harmonisées. La Cour reconnaît que la Commission ne dispose pas d'un mandat clair pour effectuer des inspections au niveau des États membres. Toutefois, elle a aussi constaté qu'il n'existe aucun élément probant attestant que la Commission a dûment surveillé et évalué les risques (par exemple, de distorsion de concurrence) ou l'impact éventuel de la mise en œuvre de pratiques différentes sur le fonctionnement efficace et sur l'intégrité du SEQE-UE. Bien que les problèmes liés à l'absence d'harmonisation puissent être considérés comme une conséquence de la mise en œuvre du SEQE-UE au moyen d'une directive, la Cour estime que la Commission n'a pas suffisamment surveillé le niveau d'harmonisation de la mise en œuvre dans les États membres pendant la phase 2 du SEQE-UE.

L'échange d'informations sur la mise en œuvre du SEQE-UE, organisé par la Commission entre les autorités compétentes des États membres, a été entravé par une faible participation

77

La directive SEQE-UE dispose que la Commission organise un échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres sur les questions liées à l'allocation des quotas, à l'utilisation des URE⁸¹ et des REC dans le système communautaire, au fonctionnement des registres, à la surveillance, à la déclaration, à la vérification, ainsi qu'au respect de cette directive.

78

En 2009, un forum sur le respect du SEQE-UE a été mis en place pour créer une plateforme où les autorités compétentes des États membres pouvaient échanger des informations sur la mise en œuvre du système. Ses objectifs sont le bon fonctionnement des processus dans le cycle de mise en conformité du SEQE-UE, l'aide aux États membres dans la mise en œuvre des exigences et des processus relatifs à la conformité au système, ainsi que l'encouragement à une coopération étroite et efficace entre les autorités compétentes dans les États membres. Ce forum était l'un des principaux mécanismes utilisés par la Commission pour assurer un échange efficace d'informations sur le SEQE-UE, ce qui est fondamental pour partager les meilleures pratiques et améliorer la gestion du système.

79

Pendant la phase 2 du SEQE-UE, le forum a organisé quatre groupes de travail. Les informations discutées et élaborées au sein du forum étaient partagées au moyen d'un outil en ligne accessible par toutes les autorités compétentes. Sur la base des comptes rendus de ces groupes de travail et des entretiens avec les autorités compétentes, la Cour a constaté que, malgré le rôle important dévolu à ce forum sur le respect du SEQE-UE, la participation des États membres était faible (avec une moyenne de moins de six autorités compétentes par session) et que seul un nombre très restreint d'autorités compétentes (généralement les mêmes) a participé régulièrement aux réunions des groupes de travail. De ce fait, les possibilités de partager des informations entre autorités compétentes ont été réduites. Or ce partage est un élément essentiel pour assurer la réalisation des objectifs du SEQE-UE.

81 Les URE sont des unités de réduction des émissions découlant de projets de mise en œuvre conjointe (MOC) qui visent à réduire les émissions. Les REC sont des réductions d'émissions certifiées découlant de projets du mécanisme de développement propre (MDP).

Observations

Certaines faiblesses ont été relevées dans la mise en œuvre, au niveau national, du régime de sanctions du SEQE-UE et des pratiques relatives à la restitution de crédits internationaux provenant de projets

80

Conformément à la directive SEQE-UE, les États membres établissent et mettent en œuvre les règles nationales sur les sanctions applicables aux violations de la législation sur le SEQE-UE. La directive 2003/87/CE prévoit également une amende spécifique sur les émissions excédentaires applicable dans l'ensemble de l'UE, sans préjudice des sanctions supplémentaires que l'État membre peut définir. L'amende est de 100 euros pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas. Étant donné que cette sanction dépasse considérablement le prix du marché des quotas, elle encourage réellement les installations à respecter le plafond et à restituer suffisamment de quotas. En ce qui concerne l'obligation faite aux installations de toute l'UE de restituer le nombre requis de quotas en fonction des émissions vérifiées à la date limite de restitution en avril de chaque année, la Cour note que le SEQE-UE présentait un niveau très élevé de respect de cette obligation (99 %, d'après les informations accessibles au public sur l'EUTL). La Commission ne peut imposer les sanctions, cette prérogative incombant aux États membres.

Les exploitants risquent de ne pas bénéficier de conditions de concurrence équitables, car les dispositions nationales en matière de sanctions varient fortement d'un État membre à l'autre

81

La Cour a constaté que les États membres avaient défini, dans leur législation nationale respective, différents types de violations susceptibles d'être relevées, puis sanctionnées moyennant l'imposition d'amendes ou d'autres mesures qui s'ajoutent à l'amende de «100 euros» prévue par la directive 2003/87/CE (par exemple la révocation ou la suspension temporaire d'une autorisation d'émettre des GES). Le **tableau** ci-après présente une liste non exhaustive des violations prévues au niveau national et des sanctions correspondantes dans certains des États membres audités.

82

Les types de violation susceptibles de donner lieu à une sanction, de même que les montants des amendes correspondantes ou les sanctions varient fortement d'un État membre à l'autre. La Cour estime que ces pratiques non harmonisées risquent de compromettre l'équité des conditions de concurrence pour les participants.

Liste non exhaustive des violations prévues au niveau national et des sanctions correspondantes dans certains des États membres audités

État membre	Violations (liste non exhaustive)	Amendes, en euros (en livres sterling pour le Royaume-Uni) Min. – max.		Emprisonnement (mois) Min. – max.
Allemagne	Fonctionnement sans autorisation d'émettre des GES Absence de notification de modifications apportées à l'installation Autres violations (5)	5 – 50 000		s.o.
Espagne	Fonctionnement sans autorisation d'émettre des GES Non-respect de l'obligation de notifier toute modification du caractère, du fonctionnement ou de la taille de l'installation, qui aurait une incidence significative sur les émissions ou qui nécessiterait d'adapter la surveillance Absence de présentation d'une déclaration d'émissions vérifiées Omission ou modification intentionnelle d'informations dans les demandes de quotas Refus de laisser le vérificateur accéder à l'installation	50 001 – 2 000 000		s.o.
	Non-respect de l'obligation de notifier les modifications de l'identité ou du lieu de résidence de l'exploitant	10 001 – 50 000		s.o.
France	Fonctionnement sans autorisation d'émettre des GES	0 – 150 000		0 – 24
	Violation des obligations en matière de surveillance et de déclaration Absence de notification de modifications apportées à l'installation	0 – 75 000		0 – 6
Italie (2010)	Fonctionnement sans autorisation d'émettre des GES	25 000 – 250 000		s.o.
	Absence de déclaration des données historiques	2 500 – 25 000		
	Absence de déclaration de clôture d'une installation	1 000 – 100 000		
Royaume-Uni	Fonctionnement sans autorisation d'émettre des GES Violation des obligations en matière de surveillance et de déclaration Absence de notification de modifications apportées à l'installation Différentes autres infractions, y compris l'utilisation d'informations fausses ou trompeuses	0	5 000, en cas de condamnation sommaire, davantage en cas de condamnation après mise en examen	0 – 24

Source: Informations tirées des rapports établis par les États membres au titre de l'article 21 pour la phase 2.

Observations

La Cour constate un manque d'informations consolidées sur l'imposition de sanctions par les États membres

83

Dans la plupart des États membres audités, à l'exception de l'Allemagne et du Royaume-Uni, il manquait des informations actualisées sur l'état de la mise en œuvre ou sur les effets des sanctions dans l'ensemble de l'UE et des sanctions nationales supplémentaires. Les informations sur le nombre de procédures de sanctions entamées au cours de la phase 2 et mises en œuvre avec succès (à savoir avec confirmation des paiements) étaient incomplètes. La Cour a observé que les États membres étaient souvent confrontés à des limitations dans leur propre environnement juridique et administratif, qui ont contrarié l'imposition réelle de sanctions au titre du SEQE-UE. Les autorités compétentes n'avaient pas le pouvoir d'imposer elles-mêmes des sanctions (par exemple en Italie) ou devaient attendre le résultat de longues procédures judiciaires et d'appels (par exemple en Allemagne). Il se peut que cela ait découragé les autorités compétentes de mener de nouvelles procédures de sanctions. En outre, l'absence de rapports exhaustifs sur la mise en œuvre des sanctions ne renforce pas le caractère dissuasif de ce système.

84

S'agissant de la surveillance de la mise en œuvre du SEQE-UE, la Cour a également constaté que la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble spécifique des sanctions nationales appliquées au titre de ce système et ne recueille pas de statistiques sur l'application de sanctions dans l'ensemble de l'Union.

85

Globalement, la Cour n'a pas été en mesure d'évaluer la mise en œuvre de procédures de sanctions par les États membres, en raison du manque d'informations consolidées aux niveaux de ces derniers et de l'Union européenne.

Problèmes spécifiques relatifs à la restitution de crédits internationaux provenant de projets

86

Des limites, exprimées en pourcentage des émissions allouées, ont été fixées en matière d'utilisation ou de restitution de crédits internationaux provenant de projets relevant de la mise en œuvre conjointe (MOC – URE) et du mécanisme de développement propre (MDP – REC) (voir **partie I de l'annexe** pour un complément d'informations). Ces limites variaient d'un État membre à l'autre, mais elles ont été établies dans les différents plans nationaux d'allocation des quotas pour la phase 2. Si une autorité compétente nationale autorise des exploitants individuels à dépasser, pour leur installation, la limite prévue en matière de restitution de crédits internationaux, cela risque d'affecter l'équité des conditions de concurrence pour les exploitants. Dans 6 %⁸² des 150 cas examinés par la Cour, les exploitants avaient dépassé la limite, fixée en pourcentage au niveau national, en matière de restitution de crédits internationaux provenant de projets. L'**encadré 8** comporte des informations plus détaillées sur certains de ces cas.

82 En France (cinq cas), en Grèce (trois cas) et au Royaume-Uni (un cas). Pour les exploitants, il était financièrement intéressant de restituer des crédits découlant de projets relevant du protocole de Kyoto plutôt que des quotas de l'Union européenne, surtout vers la fin de la phase 2, lorsque ces crédits internationaux étaient beaucoup moins chers que les quotas de l'Union européenne. Une limitation de l'utilisation de ces crédits découlant de projets à des fins de conformité au SEQE-UE a été instaurée pour la phase 3. C'est pourquoi leur utilisation par les exploitants a augmenté de façon exponentielle vers la fin de la phase 2 (voir la **figure de l'annexe**).

Restitution excessive de crédits internationaux

Lors de la phase 2, la limite en matière de restitution de crédits découlant de projets internationaux était exprimée en pourcentage du total des quotas alloués à une installation.

Pour cinq des vingt installations examinées pour les années 2008 à 2010 en France, le journal des transactions de l'UE n'a pas fait apparaître une augmentation des quotas alloués consécutive à une augmentation de la production. En raison de l'augmentation de l'allocation, le montant absolu de crédits internationaux susceptibles d'être restitués a lui aussi augmenté. L'exploitant a profité de cette occasion pour restituer davantage de crédits internationaux. Cependant, étant donné que l'État membre n'a pas signalé à la Commission ces augmentations de la production et les allocations ultérieures provenant de la réserve nationale destinée aux nouveaux entrants, le calcul de la Cour fondé sur le journal des transactions de l'UE montre que les crédits internationaux restitués dépassaient 13,5 %, à savoir la limite fixée en France.

Au Royaume-Uni, la Cour a relevé un cas de dépassement de la limite fixée en matière de restitution de crédits internationaux provenant de projets. Lorsqu'un exploitant a fermé l'une de ses installations (à laquelle des quotas avaient déjà été alloués), les autorités l'ont autorisé à conserver tous les quotas alloués pour l'installation fermée et à les transférer à une autre de ses installations, avec la limite correspondante de crédits provenant de projets (à savoir 8 %). La Cour a calculé que l'installation qui a reçu les quotas transférés a restitué plus que les 8 % autorisés de ses quotas alloués en crédits de projets. La Cour a constaté que l'exploitant n'avait que partiellement conservé la capacité de l'installation fermée et qu'il l'avait transférée à l'installation restante. Étant donné qu'il avait obtenu l'autorisation de restituer des crédits provenant de projets pour la quantité totale de quotas alloués, la limite a été dépassée. La Cour a constaté que cette pratique risquait de donner lieu à une inégalité de traitement des exploitants dans un même secteur.

87

Le SEQE-UE est la pierre angulaire de la politique climatique de l'UE. Ailleurs dans le monde, il est souvent cité comme la nouvelle politique de référence en matière de changement climatique et de mécanisme d'échange de droits d'émission. Créé en 2005, ce régime innovant s'est progressivement amélioré et est à présent dans sa troisième phase de mise en œuvre. Au niveau européen, l'objectif du SEQE-UE en tant que mécanisme fondé sur le marché n'est pas uniquement de réduire les émissions en fonction du plafonnement, mais également d'établir un mécanisme de fixation du prix du carbone. Un prix plus élevé incite davantage à investir dans des technologies à faible intensité de carbone⁸³. Pour que le SEQE-UE fonctionne comme prévu, il faut aussi que son intégrité soit assurée et qu'il soit correctement mis en œuvre. Des incidents survenus précédemment, y compris des vols présumés de quotas et des fraudes à la TVA de type «carrousel», montrent également qu'il faut faire preuve de vigilance.

88

C'est pourquoi les auditeurs ont vérifié si le SEQE-UE était géré de façon adéquate, en examinant si le cadre mis en place pour protéger l'intégrité de ce système était suffisamment solide pour permettre à ce dernier de bien fonctionner et si sa mise en œuvre avait été appropriée pendant la phase 2.

89

Dans l'ensemble, la Cour a estimé, en conclusion, que la gestion du SEQE-UE par la Commission et par les États membres n'a pas été appropriée dans tous ses aspects. Cette gestion a été contrariée par certains problèmes relatifs à la solidité du cadre mis en place pour protéger l'intégrité du système, ainsi que par des faiblesses importantes dans la mise en œuvre de sa phase 2.

90

Bien que le cadre destiné à protéger l'intégrité du système ait été considérablement amélioré (voir points 14 à 17), notamment grâce à l'inclusion de la plus grande partie du marché au comptant des quotas dans le champ d'application des directives MiFID et DAM, il faut encore remédier à un certain nombre de faiblesses afin de le rendre suffisamment solide et de renforcer la confiance des investisseurs, de manière à pouvoir utiliser le SEQE-UE comme un outil de politique environnementale.

91

S'agissant de la réglementation et de la surveillance du marché des quotas d'émission, la Cour a constaté que des problèmes subsistent concernant les traders assujettis au SEQE-UE, les échanges bilatéraux de gré à gré et les petits acteurs du marché (voir points 18 à 21), malgré le classement des quotas dans les instruments financiers. Bien que le registre ait été centralisé en 2012, aucune surveillance du marché des quotas d'émission n'est exercée au niveau de l'UE et les procédures de coopération impliquant des régulateurs financiers nationaux et la Commission manquent de clarté (voir points 22 à 24). C'est pourquoi des distorsions ou des anomalies du marché susceptibles d'avoir de lourdes répercussions risquent de ne pas être bien gérées.

83 DG Action pour le climat de la Commission européenne, fiche d'information intitulée «Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)» (disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_fr.pdf).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1

La Commission devrait résoudre les problèmes qui persistent en matière de réglementation et de surveillance du marché des quotas d'émission, afin d'améliorer davantage l'intégrité de ce dernier. La Commission devrait:

- a) dans le contexte de la future révision mentionnée de la directive MiFID et du règlement MAR, analyser les risques potentiels liés aux exemptions réglementaires accordées aux traders assujettis et aux petits acteurs sur le marché des quotas d'émission, afin de déterminer s'il faut prendre des mesures pour traiter ces risques;
- b) s'assurer que le marché des quotas d'émission fait l'objet d'une surveillance appropriée au niveau de l'UE, compte tenu de l'évolution de la réglementation des marchés financiers de l'UE (par exemple la directive MiFID et le règlement MAR);
- c) renforcer les mécanismes de coopération en matière de réglementation, afin d'assurer une meilleure surveillance du marché.

92

La Cour estime qu'une définition juridique plus claire des quotas d'émission pourrait être bénéfique pour le fonctionnement du marché du SEQE-UE (voir points 1 à 27). Pour soutenir la liquidité du marché des quotas d'émission, il faut instaurer de la confiance, notamment auprès des traders investisseurs qui ne sont pas tenus de continuer de participer à ce marché. Une plus grande clarté concernant la constitution de sûretés réelles sous forme de quotas et la protection de celles-ci est aussi susceptible de contribuer à un meilleur fonctionnement du marché (voir point 28).

Recommandation n° 2

Il faudrait clarifier davantage le statut juridique des quotas, afin de contribuer à la stabilité et à l'instauration de la confiance.

Dans ce contexte, la Commission devrait analyser les avantages qu'apporterait le traitement des quotas d'émission comme des droits de propriété dans l'ensemble de l'UE et examiner comment mettre en place un mécanisme d'enregistrement rapide des sûretés réelles.

93

Le registre de l'Union est un outil essentiel pour traiter et présenter les données fondamentales du SEQE-UE, ainsi que pour assurer l'intégrité du marché des quotas. Il présente des risques élevés, en raison des enjeux financiers considérables et du large éventail de participants (voir points 29 à 31). Pour que le marché soit sécurisé au niveau de l'UE, et compte tenu des incidents liés à la sécurité survenus précédemment sur ce marché, il faut établir une approche harmonisée pour les procédures de gestion des risques. La sécurité du registre a été considérablement améliorée lors de la phase 2 du SEQE-UE (voir point 32). Dans la plupart des États membres audités, les procédures mises en place pour contrôler l'ouverture des comptes dans le SEQE-UE, surveiller les transactions et coopérer avec les autorités de réglementation ne sont cependant pas suffisamment solides (voir points 33 à 38). Cela constitue une lacune considérable en matière de surveillance, étant donné que la Commission n'est pas non plus en mesure de surveiller les transactions de façon adéquate en raison de considérations liées à la protection des données. En outre, l'établissement et le fonctionnement du registre à la Commission étaient des tâches complexes, entravées par des problèmes de coordination interne et par des contraintes en matière de ressources (voir points 39 à 41).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 3

Il faudrait améliorer davantage certains aspects des systèmes mis en place pour traiter les informations fondamentales relatives au SEQE-UE (le registre de l'Union et les procédures correspondantes).

La Commission devrait:

- a) examiner comment une surveillance efficace des transactions transfrontalières pourrait être établie et coordonnée au niveau de l'UE, afin d'atténuer les risques d'abus et d'activités frauduleuses;
- b) définir des mesures appropriées, et assurer leur mise en œuvre au niveau de l'UE, pour renforcer le cadre de contrôle et encourager les meilleures pratiques des États membres en matière d'ouverture de comptes, afin d'atténuer davantage les risques pour la sécurité et pour l'intégrité;
- c) fournir une structure appropriée pour les fonctions liées aux technologies de l'information et pour celles relatives à la conduite du système dans le service concerné de la Commission, et assurer le bon fonctionnement du système de registres.

Les États membres devraient:

- d) mettre en œuvre les contrôles indiqués dans la recommandation n° 3, lettre b), ci-dessus;
- e) améliorer la coopération entre les autorités responsables du registre de l'Union, ainsi qu'avec d'autres autorités compétentes, notamment les cellules de renseignement financier et les organismes chargés de faire respecter la loi.

94

La Cour estime, en conclusion, que des faiblesses importantes ont affecté la mise en œuvre du SEQE-UE au cours de la phase 2. Les États membres ont choisi d'appliquer la directive 2003/87/CE de différentes façons (voir point 47). Des faiblesses ont affecté la mise en œuvre du cadre de contrôle par les États membres. Les systèmes en place pour la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions n'étaient pas suffisamment harmonisés ni bien mis en œuvre (voir points 48 à 60). En particulier, les autorités compétentes n'ont pas suffisamment contrôlé les travaux des vérificateurs et n'ont guère inspecté les installations sur place. En outre, plusieurs États membres n'ont pas transmis tous les rapports obligatoires sur le fonctionnement du SEQE-UE (voir points 61 à 63).

Recommandation n° 4

Pendant la mise en œuvre du cadre révisé pour la phase 3, il faudrait remédier aux faiblesses relevées par la Cour lors de son audit relatif à la mise en œuvre, par les États membres, du cadre de contrôle au cours de la phase 2.

La Commission devrait:

- a) examiner si d'autres modifications devraient être apportées au cadre de surveillance et de déclaration afin de consolider la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions;
- b) obliger les autorités compétentes à améliorer leurs pratiques en matière d'imposition de sanctions, afin d'obtenir une assurance de la qualité du cadre de contrôle.

Les États membres devraient:

- c) mettre en place des cadres de contrôle cohérents et efficaces, y compris des inspections, pour les activités de surveillance, de déclaration et de vérification;
- d) améliorer la coordination et les échanges d'informations entre autorités compétentes et organismes d'accréditation, afin d'augmenter la qualité du processus de vérification;
- e) transmettre en temps voulu à la Commission les rapports annuels prévus par la directive 2003/87/CE;
- f) publier régulièrement des rapports sur la mise en œuvre et les résultats du SEQE-UE afin de favoriser la transparence pour les exploitants et pour les participants du marché.

95

La Cour a constaté que des lacunes affectaient les orientations de la Commission et sa surveillance de la mise en œuvre par les États membres pendant la phase 2 du SEQE-UE. La Cour a relevé que le manque de transparence dans la décision prise par la Commission d'utiliser le modèle PRIMES et l'exercice 2005 en tant qu'année de référence pour calculer les plafonds d'émissions de la phase 2 a donné lieu à des insuffisances au niveau des États membres et à un manque de transparence lors de l'élaboration et de l'évaluation des PNAQ de cette phase (voir points 65 à 67). En l'absence de documents internes spécifiques de la Commission relatifs à son évaluation des PNAQ, la Cour n'a pas été en mesure de conclure que celle-ci avait le même niveau de détail et d'exhaustivité pour tous les États membres sélectionnés (voir points 68 et 69).

Conclusions et recommandations

96

Étant donné que le SEQE-UE est un mécanisme fondé sur le marché, il faut que des informations détaillées et pertinentes sur la mise en œuvre et le fonctionnement de ce système soient communiquées régulièrement. De nombreux renseignements sont certes disponibles publiquement, mais la Commission n'a pas publié une information importante, à savoir le rapport annuel sur l'application requis en vertu de la directive 2003/87/CE (voir points 71 et 72). La coordination et les échanges d'informations entre États membres sont également fondamentaux. La Commission a joué un rôle limité dans l'harmonisation des contrôles clés lors de la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres (voir points 73 à 76). Différents forums et groupes de travail ont été créés pour partager les informations. Ils ont apporté un soutien essentiel aux États membres. Leur impact a toutefois été limité dans une certaine mesure par le taux de participation relativement faible des États membres (voir points 77 à 79).

Recommandation n° 5

Au cours de la phase 3, il faudrait améliorer les orientations et les informations sur la mise en œuvre du SEQE-UE. La Commission devrait:

- a) renforcer sa surveillance de la mise en œuvre par les États membres, afin de recenser les domaines dans lesquels une harmonisation s'avère impérative;
- b) publier régulièrement le rapport obligatoire sur la mise en œuvre du SEQE-UE, en remédiant spécifiquement aux problèmes relatifs à l'absence d'harmonisation et aux risques qui en résultent.

Les États membres devraient:

- c) s'assurer que les représentants des autorités compétentes participent régulièrement aux réunions et aux échanges d'informations, d'expériences et de connaissances sur les problèmes de mise en œuvre.

97

En ce qui concerne l'obligation faite aux installations de toute l'UE de restituer le nombre requis de quotas chaque année, le SEQE-UE présentait un niveau très élevé de respect de cette obligation. Néanmoins, la Cour a relevé que les dispositions définies en matière de sanctions variaient fortement d'un État membre à l'autre pour d'autres types d'infractions, ce qui est susceptible de nuire à l'équité des conditions de concurrence pour les exploitants (voir points 81 et 82). En raison du manque d'informations consolidées aux niveaux de l'UE et des États membres, la Cour n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité des systèmes de sanctions mis en place par ces derniers. Des limitations des systèmes juridiques et administratifs des États membres ont parfois entravé l'imposition effective des sanctions (voir points 83 à 85). De plus, la Cour a relevé des différences dans les pratiques concernant les règles spécifiques relatives à la restitution de crédits internationaux provenant de projets (voir point 86). Ces problèmes sont susceptibles d'affecter l'équité des conditions de concurrence pour les exploitants.

Recommandation n° 6

Il conviendrait de rendre l'application de sanctions relatives au SEQE-UE plus transparente. Il faudrait disposer, aux niveaux des États membres et de l'UE, d'informations actualisées et exactes concernant la mise en œuvre et les résultats des procédures de sanctions. De plus, la Commission devrait mieux suivre les pratiques relatives à l'imposition de sanctions dans l'ensemble de l'UE, ainsi que l'application cohérente des sanctions nationales.

La Commission devrait:

- a) s'assurer que les États membres conservent des informations actualisées sur l'application de tous les types de sanctions (nationales et établies au niveau l'UE) et formuler des propositions et des lignes directrices appropriées pour accroître la transparence au sein des organismes concernés.

Les États membres devraient:

- b) imposer de façon cohérente les sanctions définies au niveau national, ainsi que celle prévue dans la directive 2003/87/CE,
- c) conserver des informations actualisées et exactes sur les sanctions imposées.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Augustyn KUBIK, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 avril 2015.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Informations supplémentaires

PARTIE I – Cadre international pour l'échange de droits d'émission

1. Les scientifiques s'accordent largement à considérer que les gaz à effet de serre provenant de l'activité humaine et rejetés dans l'atmosphère ont un impact direct sur l'effet de serre et, par suite, causent le réchauffement mondial et ont une incidence sur le système climatique. De même, une large majorité de scientifiques affirment que, si la température moyenne de la planète augmente de plus de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, le risque d'assister à des mutations dangereuses, voire catastrophiques, de l'environnement mondial est beaucoup plus élevé. C'est pourquoi la communauté internationale recommande de limiter le réchauffement à 2 °C moyennant une réduction de ces émissions¹.
2. L'Union européenne a joué un rôle moteur à l'échelon international par ses actions en matière de lutte contre le changement climatique. Elle s'est engagée à réduire les émissions de GES dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997 (voir **encadré**) à la CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) de 1992. Cette dernière a mis en place le cadre global de l'effort intergouvernemental pour faire face au défi posé par les changements climatiques.

Encadré – Le protocole de Kyoto

Le **protocole de Kyoto** a été adopté à Kyoto, au Japon, le 11 décembre 1997 et est entré en vigueur le 16 février 2005. Il a été signé par 188 pays et par une organisation régionale d'intégration économique (l'Union européenne). Parmi les signataires de la CCNUCC, seuls les États-Unis d'Amérique n'ont pas ratifié le protocole. Ce dernier a fixé pour les 37 pays industrialisés et pour l'Union européenne un objectif contraignant de réduction des émissions de GES de 5 % en moyenne par rapport aux niveaux de 1990 pendant une période de cinq ans allant de 2008 à 2012. Pour atteindre ces objectifs, le protocole de Kyoto a établi trois mécanismes fondés sur le marché: l'échange des droits d'émission, le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe.

3. La feuille de route à long terme de la Commission concernant les émissions de GES vise une réduction de 80 % à l'horizon 2050². Le 23 octobre 2014, le Conseil est parvenu à un accord sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 et a approuvé un objectif contraignant pour l'Union consistant à réduire d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990³. Le SEQE-UE continuera de jouer un rôle fondamental dans la réalisation de ces objectifs.

1 Voir le site web du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), créé par le Programme des Nations unies pour l'environnement et par l'Organisation météorologique mondiale en 1988 (www.ipcc.ch).

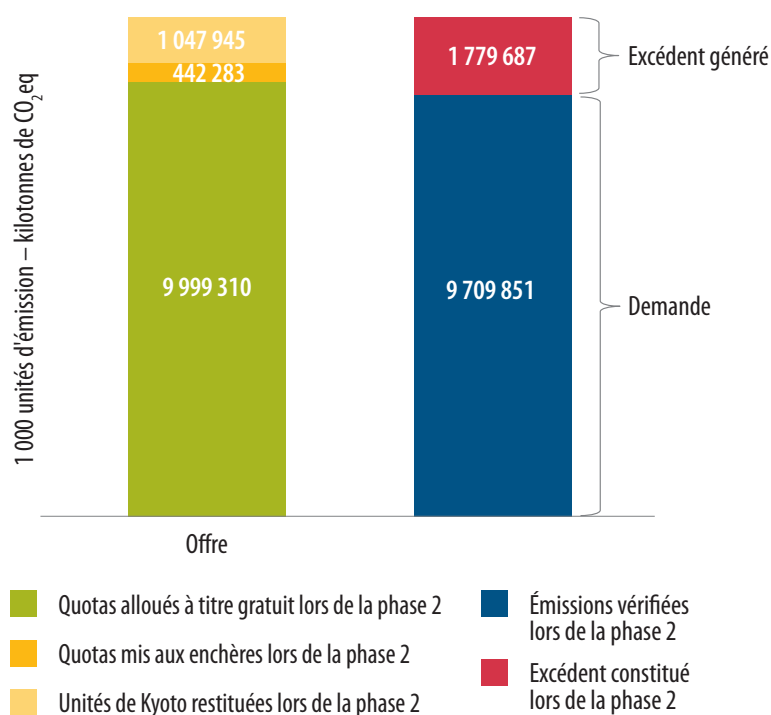
2 COM(2011) 112 final du 8.3.2011, «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050».

3 Conseil européen (23 et 24 octobre 2014), Conclusions sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, SN 79/14.

PARTIE II – Offre et demande dans le SEQE-UE au cours de la phase 2 (2008-2012)

4. La crise économique qui a commencé vers 2008 a considérablement réduit l'activité industrielle et les émissions⁴. La demande de quotas au cours de la phase 2 a donc été moins élevée que prévu, ce qui a entraîné la formation d'un excédent de quotas sur le marché (voir **figure**) et a eu un impact sur le prix du carbone, qui est passé d'environ 22 euros à 5 euros par quota entre le début de la phase 2 en 2008 et la fin de la phase 2 en 2012.

Figure – Offre, demande et excédent pour la phase 2 du SEQE-UE (2008-2012)



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, fondée sur l'afficheur de données établi par l'AEE sur le SEQE (juin 2014) pour les installations fixes.

⁴ Le lien entre la crise économique et la baisse des émissions a été établi par la Commission [dans le document intitulé «État des lieux du marché européen du carbone en 2012», COM(2012) 652 final] et par de nombreuses autres sources (par exemple par la Banque mondiale dans son rapport de 2013 intitulé *Mapping Carbon Pricing Initiatives*).

PARTIE III – Débats sur la réforme destinée à réduire l'excédent de quotas et sur les perspectives futures

5. Les débats sur les futures modifications du SEQE-UE et sur la réforme structurelle à mettre en œuvre à partir de 2020 sont toujours en cours. Lors de la phase 2, le système n'était pas suffisamment flexible pour permettre de réagir au changement de la situation économique, à la réduction de la demande de quotas et à l'excédent croissant de ceux-ci. La Commission a reconnu que cela diminuait l'efficacité du système et estime également que l'incitation à investir dans des technologies à faible intensité de carbone est d'autant plus grande que le prix du marché des quotas est élevé⁵. Pour essayer d'atténuer les effets de l'excédent de quotas du SEQE-UE (qui représentait, selon elle, près de 2 milliards de quotas au début de la phase 3⁶) (voir aussi la **figure**), ainsi que pour renforcer le signal de prix des émissions de carbone, la Commission a proposé en 2012 de «geler» les enchères pour la phase 3. La mise aux enchères de 900 millions de quotas serait reportée à 2019-2020. Le gel ne réduirait pas le niveau global des quotas disponibles, mais permettrait d'en modifier la répartition sur la période. Le Parlement et le Conseil ont accepté cette proposition législative en 2013.

6. Afin de résoudre le problème relatif à l'excédent et de renforcer l'impact du système sur l'environnement, la Commission a estimé qu'il fallait apporter une solution durable au déséquilibre entre l'offre et la demande. En janvier 2014, la Commission a donc proposé le paquet «climat et énergie à l'horizon 2030»⁷, mais également des mesures de réforme structurelle du SEQE-UE, moyennant la mise en place d'une réserve de stabilité du marché en 2021 pour remédier au problème des excédents de quotas d'émission déjà constitués et améliorer la résilience du système aux chocs importants en adaptant automatiquement le volume de quotas à mettre aux enchères. Cette proposition législative fait actuellement l'objet de discussions au Conseil et au Parlement européen.

5 Commission européenne, DG Action pour le climat, fiche d'information intitulée «Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)» (disponible sur le site http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_fr.pdf).

6 Commission européenne, DG Action pour le climat (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final du 22.1.2014, «Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030».

Synthèse

II

Le SEQUE-UE est la pierre angulaire de la politique climatique de l'Union européenne. Le système a attribué un prix au carbone et les émissions des installations couvertes par le système diminuent comme prévu: en 2012, elles avaient baissé de 19 % par rapport aux niveaux de 1990.

Le SEQUE-UE engendre les réductions d'émissions nécessaires à moindre coût. Aucune autre mesure, qu'elle soit fiscale ou réglementaire, ne garantit ces réductions de la même façon que l'échange de quotas d'émissions.

Le succès du SEQUE-UE a servi d'inspiration à d'autres systèmes dans le monde entier et la Commission continuera à promouvoir le SEQUE en tant que mesure d'action.

III

Alors que la Cour a centré son audit sur la phase 2 du SEQUE-UE (de 2008 à 2012), de nombreuses améliorations sont déjà en place pour la phase 3 (de 2013 à 2020) et celles-ci prennent expressément en considération les observations de la Cour. Ces observations sont donc appréciées en tant qu'appui supplémentaire aux améliorations déjà mises en place pour la phase 3 et en tant que matière à réflexion supplémentaire dans d'autres cas.

IV

La Commission prend acte de la conclusion de la Cour.

La Commission souligne que lors de la phase 2, la gestion du SEQUE-UE a été contrariée par des problèmes relatifs à la solidité du cadre mis en place pour protéger son intégrité. La présence de faiblesses dans la mise en œuvre de la phase 2 du SEQUE-UE est l'une des raisons majeures pour lesquelles les nouvelles évolutions et améliorations qui sont actuellement mises en œuvre dans le cadre de la phase 3 font l'objet d'une attention particulière.

V

Il y a lieu, le cas échéant, de résoudre les problèmes majeurs qui persistent en matière de réglementation et de surveillance du marché des quotas d'émission, afin d'améliorer l'intégrité de ce dernier. Afin de garantir que l'action de l'Union européenne est requise et efficace, la Commission évalue l'incidence de ses politiques et de ses propositions à chaque étape (proposition, mise en œuvre, réexamen). Une évaluation des règles adoptées récemment concernant la réglementation et la surveillance du marché des quotas d'émission, dont la mise en œuvre est actuellement en cours, pourrait avoir lieu dans le contexte des rapports que la Commission doit transmettre au Parlement européen et au Conseil en 2019 en vertu de l'article 90 de la directive MiFID II¹ et de l'article 38 du règlement MAR².

V a)

La Commission et les colégislateurs ont analysé en détail les risques potentiels liés à la réglementation et à la surveillance du marché des quotas d'émission concernant les traders assujettis au SEQUE, les échanges bilatéraux au comptant de gré à gré et les petits acteurs du marché au cours de la procédure d'adoption de la directive MiFID II (ci-après «la directive MiFID»), qui contient donc un régime d'exemption bien équilibré. Les exemptions visées à l'article 2, paragraphe 1, points e) et j), et à l'article 3, paragraphe 1, point e), de la directive MiFID sont soumises à des conditions et à une surveillance réglementaire, et ne sont pas nécessairement propres aux quotas d'émission, mais s'appliquent également aux instruments dérivés sur matières premières. Une exemption peut se justifier à l'issue d'une évaluation de la raison pour laquelle une autorisation MiFID est demandée (principalement pour protéger les clients d'entreprises d'investissement dans le cadre de transactions transfrontalières) ainsi que du rapport de proportionnalité entre les coûts liés à l'obtention d'une telle autorisation et les avantages qui en résultent pour les personnes bénéficiant d'une exemption.

1 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.

2 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.

V b)

Le cadre de surveillance établi par la législation de l'UE sur les marchés financiers, qui est aussi utilisé pour tous les instruments dérivés sur matières premières négociés dans l'Union (par exemple, les rapports sur les positions en vertu de la directive MiFID, les mécanismes de coopération de grande envergure du règlement MAR), s'applique au marché des émissions.

Les mécanismes de coopération en matière de réglementation entreront pleinement en vigueur et prendront effet en 2017.

V c)

L'analyse du marché du carbone dans l'UE montre que, de manière générale, le marché s'est développé et a mûri, bien que le statut juridique des quotas ne soit pas défini au niveau de l'Union et que la constitution de sûretés réelles sous forme de quotas et la protection de celles-ci ne soient pas expressément prévues.

V d)

Sur la base des progrès réalisés lors de la phase 2, la Commission veillera à garantir les améliorations continues requises pour maintenir la sécurité du registre de l'Union au plus haut niveau.

La législation ne prévoit pas que la Commission surveille les transactions dans le registre de l'Union. La surveillance du marché européen du carbone au niveau de l'Union peut être améliorée afin de déceler les abus et les activités frauduleuses, mais cette question s'étend au-delà du registre, qui ne couvre que les informations relatives aux transferts physiques d'unités de carbone et non l'aspect financier.

VI a)

Des règlements de la Commission ont été adoptés afin d'améliorer davantage encore l'efficacité, l'efficience et l'harmonisation de la surveillance, de la déclaration, de la vérification et de l'accréditation au titre du SEQE-UE lors de la phase 3.

VI b)

La décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission et la note explicative connexe ont relancé le système qui impose aux États membres de présenter chaque année à la Commission des rapports au titre de l'article 21 sur leur mise en œuvre de la directive SEQE-UE. Ces rapports sont mis à la disposition du public par l'intermédiaire du système ReportNet de l'Agence européenne pour l'environnement.

VI c)

La Commission reconnaît que tous les rapports au titre de l'article 21 n'ont pas été présentés lors de la phase 2. Ces exigences sont à présent plus rigoureusement appliquées pour la phase 3 sur la base de la décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission.

VI d)

La Commission continue de coordonner des échanges fréquents avec les États membres et entre ceux-ci sous la forme de réunions au taux de participation élevé et dont les débats et les consultations sont publiés.

VI e)

La Commission estime qu'elle continue à jouer un rôle majeur dans l'harmonisation des contrôles clés lors de la mise en œuvre du SEQE-UE par l'intermédiaire du cadre réglementaire et d'une aide sous forme d'orientations et de modèles, ainsi que de conférences, de réunions et de consultations appropriées.

VI f)

Des informations générales sur les systèmes de sanctions du SEQE-UE mis en place au sein des États membres sont en train d'être recueillies dans le cadre des études de la Commission visant à examiner le respect du SEQE-UE par les États membres et de la mise à jour, par la décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission, du système qui impose aux États membres de présenter chaque année à la Commission des rapports au titre de l'article 21 sur leur mise en œuvre de la directive SEQE-UE.

Dans le cadre de la phase 3, chaque exploitant peut utiliser des crédits internationaux provenant de projets jusqu'à une certaine limite, déterminée sur la base des règles définies dans le règlement (UE) n° 1123/2013 de la Commission.

VII 1.

La Commission accepte en partie les recommandations et admet qu'il y a lieu de résoudre les problèmes majeurs qui persistent en matière de réglementation et de surveillance du marché des quotas d'émission afin d'améliorer l'intégrité de ce dernier, le cas échéant.

VII 2.

La Commission accepte la recommandation et analysera les avantages inhérents à une clarification du statut juridique des quotas.

VII 3.

La Commission accepte les recommandations pertinentes. La sécurité du système de registre a été considérablement améliorée depuis 2012 et la Commission s'efforcera de l'améliorer davantage en ce qui concerne les aspects mis en évidence par la Cour.

VII 4.

La Commission accepte les recommandations pertinentes. Les rôles et les responsabilités spécifiques de toutes les parties participant au SEQE-UE sont clarifiés dans le cadre des règlements de la Commission sur l'accréditation et la vérification et sur la surveillance et la déclaration adoptés pour la phase 3.

VII 5.

La Commission accepte les recommandations pertinentes et admet que les orientations et les informations sur la mise en œuvre du SEQE-UE lors de la phase 2 auraient pu être meilleures. Elle estime que la situation a été dûment améliorée pour la phase 3.

VII 6.

La Commission estime que le système de sanctions du SEQE-UE est efficace. L'amende de 100 EUR par tonne de CO₂ émise pour laquelle aucun quota n'est restitué avant le 30 avril a un effet très dissuasif. Le taux de conformité très élevé en est notamment la preuve.

Les États membres devraient faire preuve de transparence concernant les sanctions qui s'appliquent au niveau national et devraient également publier les informations sur les exploitants enfreignant l'obligation de restitution.

La Commission accepte la recommandation pertinente et accorde de l'importance à la transparence entre les autorités compétentes des États membres afin de maintenir le taux de conformité très élevé.

Observations

Encadré 2

Le SEQE-UE a été confronté à différents risques auxquels des actions spécifiques ont remédié. Le problème de la fraude à la TVA de type «carrousel» sur le marché du carbone a été résolu en donnant la possibilité aux États membres d'appliquer un mécanisme d'autoliquidation.

Plusieurs registres nationaux ont été la cible d'attaques informatiques et la sécurité du système de registre a été améliorée grâce à la centralisation des opérations dans un registre unique de l'Union. Enfin, la réglementation et la surveillance du marché du carbone ont été renforcées.

15

La Commission note que la Cour a déclaré explicitement que l'audit ne visait pas à examiner quelle approche réglementaire aurait été la plus adaptée au marché des quotas d'émission.

La Commission estime que les problèmes persistants qu'il convient de prendre en considération pour la suite de l'action réglementaire devraient être examinés en tenant compte du cadre réglementaire applicable aux quotas d'émission, une fois qu'ils deviendront des instruments financiers en 2017.

16 – Réponse au premier tiret

Sur proposition de la Commission, le Conseil a adopté la directive 2010/23/UE du Conseil³, qui prévoyait (à l'article 199 *bis*) la possibilité d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation au transfert de quotas d'émission. Le délai d'application de cette directive a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2018⁴.

16 – Réponse au troisième tiret

Le règlement (UE) n° 389/2013 (règlement sur le registre) ne contient pas de référence directe aux dispositions de fond de la directive antiblanchiment, mais il prévoit un régime ad hoc applicable aux administrateurs des registres nationaux fondé sur un ensemble harmonisé de vérifications liées à la bonne connaissance de la clientèle et d'autres exigences pertinentes, qui établit dès lors des règles harmonisées au niveau européen directement applicables dans ce domaine.

3 Directive 2010/23/UE du Conseil du 16 mars 2010 [modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux prestations de certains services présentant un risque de fraude (JO L 72 du 20.3.2010, p. 1)].

4 Par la directive 2013/43/UE du Conseil du 22 juillet 2013 (JO L 201 du 26.7.2013, p. 4).

Encadré 3 – Réponse au deuxième paragraphe

En juin 2011, les commissaires chargés respectivement des politiques du SEQE et de la TVA ont envoyé une lettre conjointe à tous les États membres qui n'appliquaient pas encore le mécanisme d'autoliquidation, afin de leur demander de mettre en place des dispositions nationales. Cela démontre que le problème a été abordé au plus haut niveau possible.

Encadré 3 – Réponse au troisième paragraphe

La législation italienne prévoit l'application du mécanisme d'autoliquidation aux quotas d'émission à compter du 1^{er} janvier 2015.

18

Les acheteurs assujettis doivent participer au marché du carbone si leurs émissions dépassent leurs allocations gratuites. Ils peuvent effectuer des achats par l'intermédiaire de banques ou d'entreprises d'investissement, qui sont régies par la directive MiFID. Cette dernière [appliquée en combinaison avec le règlement MAR et le règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR)⁵] vise à améliorer la stabilité et l'intégrité du marché, notamment en réduisant les risques systémiques tout en tenant compte de la rentabilité et de la proportionnalité de la législation de l'UE.

19

Les exemptions couvrent les entités «non financières» qui échangent des quotas. Elles sont semblables aux exemptions d'autres règles sur les marchés financiers, par exemple les exemptions de l'obligation de compensation pour les contreparties non financières en vertu du règlement EMIR, ou celles qui s'appliquent dans le cas des instruments dérivés sur matières premières. Il ne s'agit pas d'exemptions «générales» mais d'exemptions soumises à des conditions ou à une surveillance de la part des autorités nationales compétentes ainsi qu'au niveau de l'Union. Dans certains cas, les exemptions revêtent une portée nationale et n'ont aucun effet transfrontalier.

Même lorsque les entités bénéficient d'une exemption en vertu de la directive MiFID, nombre d'entre elles restent néanmoins soumises aux obligations découlant du règlement MAR en ce qui concerne les opérations d'initiés et les manipulations de marché.

La proposition de la Commission a reçu l'aval des colégislateurs, qui ont clairement approuvé et confirmé cette

approche et ont même élargi le champ d'application des exemptions.

Compte tenu du principe de proportionnalité, la Commission estime qu'eu égard aux objectifs de l'agrément requis en vertu de la directive MiFID, aux coûts par rapport aux avantages et à la charge réglementaire, les exemptions applicables aux acheteurs assujettis représentent le moyen le moins onéreux de parvenir au résultat souhaité.

Par ailleurs, les entités bénéficiant d'une exemption resteraient couvertes par le règlement MAR.

20

Concernant les produits dérivés de gré à gré, le règlement EMIR impose des obligations à certains participants du marché qui procèdent à des échanges de produits dérivés et qui seront par conséquent réglementés⁶.

Plusieurs études indiquent que la part des volumes de contrats au comptant de gré à gré qui ne sont pas compensés était d'environ 1 % en 2010. L'analyse des données disponibles concernant l'évolution plus récente du marché étaye la conclusion selon laquelle cette part serait à présent encore plus faible⁷.

De plus, les échanges de gré à gré purement bilatéraux resteront couverts par le règlement MAR, qui dispose explicitement qu'il «s'applique à toute transaction, tout ordre ou comportement concernant tout instrument financier visé à l'article 2, paragraphes 1 et 2, indépendamment du fait que cette transaction, cet ordre ou ce comportement ait lieu ou non sur une plate-forme de négociation.»

5 Nom complet: règlement sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux [règlement (UE) n° 648/2012].

6 Presque toutes les réponses à la consultation menée par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) concernant les projets de seuils de compensation connexes à appliquer suggèrent qu'ils devraient être accrus au prétexte que les entreprises non financières constituent un risque de nature systémique négligeable pour le système financier en raison de leur absence d'interconnexion. On peut en dire de même des entreprises non financières en ce qui concerne leurs échanges de quotas d'émission au comptant de gré à gré purement bilatéraux.

7 Calculs de la Commission basés sur les données de Bloomberg New Energy Finance sur la taille totale du marché des quotas de l'Union européenne (EUA) et sa répartition par enchères, échanges et gré à gré, couplées aux estimations de London Energy Brokers Association (LEBA) sur la part des échanges de quotas de l'Union européenne de gré à gré qui concernaient des produits au comptant en 2010 et aux données de LEBA pour 2010-2014 sur la part des échanges de gré à gré qui n'étaient pas compensés.

21

En octobre 2013, la Commission a demandé conseil à l'AEMF pour qu'elle l'aide au sujet du contenu des actes délégués requis par certaines dispositions du règlement MAR, notamment concernant le niveau des seuils en termes d'émissions exprimées en équivalent-dioxyde de carbone et de puissance thermique nominale.

La majorité des répondants à la consultation connexe de l'AEMF ont fait valoir qu'il n'existait que peu ou pas d'informations pertinentes propres aux entités qui ne soient déjà publiées en vertu d'autres réglementations, notamment le règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT)⁸.

Toute incidence cumulative potentielle sur le marché des émissions ne serait que matérielle dans la mesure où une part non négligeable des petits acteurs du marché ont coordonné leurs activités; il s'agirait non seulement d'une question relevant de la législation antitrust soumise à la surveillance antitrust, mais aussi d'une situation difficile à maintenir en raison de leur grand nombre.

22

La Commission admet que des efforts supplémentaires pourraient être consentis concernant les mécanismes de coopération en matière de réglementation dans le cadre de surveillance du marché des quotas d'émission. Cependant, les dispositions existantes concernant les mécanismes n'entreront pleinement en vigueur et ne prendront effet qu'en 2017. Les futurs travaux devront donc être axés sur les options visant à renforcer les systèmes existants, si nécessaire sur la base d'une évaluation claire de l'importance des éventuels risques résiduels pour le SEQUE-UE ou le marché européen du carbone, et de la manière la plus rentable et proportionnelle possible.

23

Le cadre de surveillance établi par la législation de l'UE sur les marchés financiers est également utilisé pour tous les instruments dérivés sur matières premières négociés dans l'Union (par exemple, les rapports sur les positions en vertu de la directive MiFID, les mécanismes de coopération de grande envergure du règlement MAR). L'examen n'a pas fourni d'éléments permettant de confirmer que ce cadre n'est pas adapté au marché des émissions en comparaison avec les contrats dérivés sur matières premières en général.

⁸ Règlement (UE) n° 1227/2011.

Concernant le règlement MAR, les autorités compétentes exercent leurs fonctions et leurs obligations découlant du règlement en collaboration avec d'autres autorités ou avec l'entreprise de marché. Les autorités compétentes MAR sont tenues de coopérer avec l'AEMF, notamment eu égard aux échanges d'informations nécessaires, et avec les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne.

Concernant le registre de l'Union et les pouvoirs de la Commission, les régulateurs financiers nationaux peuvent obtenir des informations sur les transactions dans le registre de l'Union auprès de l'administrateur national compétent ou de la Commission en tant qu'administrateur central (qui peut fournir des données sur plusieurs États membres ou sur l'ensemble de ceux-ci), conformément à l'article 110, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 389/2013. Il convient également de noter que 30 à 40 % des contrats à terme de quotas d'émission n'arrivent pas à échéance; ils ne sont donc pas réglés par livraison physique et ne sont par conséquent pas visibles dans le registre de l'Union.

24

La Commission note que la surveillance du marché des émissions incombe aux régulateurs nationaux. Les procédures intégrées entre les régulateurs nationaux relatives à l'organisation d'une surveillance du marché des émissions au niveau de l'Union sont établies par la directive MiFID et le règlement MAR révisés, qui définissent des règles détaillées en matière de coopération transfrontalière entre les autorités compétentes nationales et entre ces dernières et l'AEMF, ainsi qu'au niveau de l'Union et avec des pays tiers du monde entier.

Outre une surveillance approfondie, la déclaration de données et le cadre de surveillance (aux niveaux national et européen) seront mis en œuvre en vertu des régimes MiFID/MiFIR⁹ et MAR/MAD révisés, applicables aux quotas d'émission à compter de janvier 2017 et juillet 2016, respectivement.

La fréquence et la structure des contacts formels et informels existant entre les services de la Commission sont suffisantes pour l'ensemble des tâches réglementaires et sont proportionnelles à celles-ci.

⁹ 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.

25

Le marché européen du carbone s'est développé et a mûri, bien que le statut juridique des quotas ne soit pas défini au niveau de l'Union. Les facteurs à l'origine de la liquidité sont essentiellement de nature économique plutôt que juridique¹⁰.

La Commission est d'avis que la directive 2003/87/CE et ses dispositions d'exécution, notamment l'article 40 du règlement (UE) n° 389/2013¹¹, ainsi que le cadre de réglementation des marchés financiers de l'Union¹² en pleine évolution constituent les fondements juridiques nécessaires pour un marché européen du carbone transparent et liquide, tout en garantissant la stabilité et l'intégrité du marché.

26

Conformément à l'article 345 TFUE, en vertu du droit de l'Union, le droit de propriété est la prérogative des États membres. C'est d'autant plus vrai dans le cadre de la création de droits de propriété au niveau de l'Union concernant une catégorie d'actifs pour lesquels il n'existe pas de droits de propriété préexistants dans les États membres, comme la Cour l'a constaté.

L'existence d'un régime spécifique de droit de propriété des actifs détenus à des fins de négociation est l'exception plutôt que la règle pour la grande majorité des actifs qui font l'objet de transactions, y compris les instruments financiers. Cela ne signifie cependant pas que les principes normaux des droits nationaux en matière de contrat et de propriété ne s'appliquent pas nécessairement aux transactions de ces actifs¹³. La directive 2003/87/CE et ses dispositions d'exécution régissent toutes les caractéristiques juridiques importantes relatives à l'exercice des droits sur les quotas.

10 La Commission a déjà présenté une proposition visant à établir une réserve de stabilité du marché [COM(2014)20] afin de faire face à l'excédent de quotas et d'améliorer la résilience du système aux chocs majeurs en ajustant l'offre de quotas à mettre aux enchères. Le Parlement européen et le Conseil sont actuellement en train d'examiner cette proposition.

11 N'importe qui peut détenir des quotas, mais leur propriété peut être déterminée en référence au registre de l'Union étant donné que leur consignation dans le registre constitue une preuve suffisante à première vue du titre de propriété conféré.

12 À compter de 2017, les quotas d'émission auront le statut d'instruments financiers au sein de l'Union et seront couverts par la réglementation de l'Union sur les marchés financiers.

13 Il n'existe par exemple pas de régime particulier pour l'argent détenu sur un compte bancaire. En conséquence, le titulaire du compte ne possède pas l'argent qui se trouve sur son compte mais y a simplement légalement droit; pourtant cela n'a pas empêché le développement de marchés financiers fondés sur l'argent, dans l'Union européenne, mais aussi dans le monde entier.

Les droits de détenir, transférer, restituer et annuler des quotas sont pleinement garantis par la directive 2003/87/CE et sont aussi entièrement soutenus par le registre de l'Union au sein duquel ils peuvent être exercés.

27

À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que les intérêts juridiques sont dûment protégés et que les quotas peuvent être contestés au civil dans les tribunaux nationaux. La Commission s'efforcera néanmoins d'analyser les avantages qu'une clarification du statut juridique des quotas dans le droit de l'Union pourrait apporter au fonctionnement du SEQE-UE et du marché européen du carbone.

28

La Commission examinera la faisabilité juridique et technique de la facilitation de l'enregistrement des sûretés réelles sous forme de quotas, à la lumière des objectifs de politique publique du SEQE-UE.

30

La Commission estime que le registre de l'Union a introduit des améliorations afin de remédier aux faiblesses antérieures mises en évidence dans le cadre du système décentralisé de registres nationaux de la phase 2. Des mesures supplémentaires ont aussi été prises ultérieurement dans le cadre de la phase 3 du SEQE-UE, à la suite de la révision de la directive SEQE-UE en 2009. Aucun incident n'a été signalé depuis le lancement du registre de l'Union en 2012 et les données détenues dans le registre de l'Union ou dans le journal des transactions de l'Union européenne sont fournies aux organismes nationaux chargés de faire respecter la loi au cours d'enquêtes officielles ou de procédures juridiques.

La Commission admet que la surveillance du marché du carbone peut être améliorée. Le registre de l'Union ne contient pas d'informations financières et les données du registre seraient donc d'une utilité limitée pour surveiller les transactions financières.

De plus, conformément à la législation primaire applicable et au règlement (UE) n° 389/2013, la Commission ne dispose d'aucune base juridique pour analyser les données des États membres stockées dans le registre de l'Union.

La Commission a activement soutenu les États membres dans la mise en œuvre de la coopération avec les cellules de renseignement financier.

31

La Commission estime que les systèmes de registre se sont constamment améliorés au fil du temps et que de nombreux problèmes relevés par la Cour sont abordés dans la phase 3.

32

Concernant les vérifications et les pratiques liées à la bonne connaissance de la clientèle, le règlement (UE) n° 389/2013 énumère de façon exhaustive les conditions et les documents nécessaires pour l'ouverture de comptes pour les participants assujettis. Cependant, les exigences applicables aux comptes de participants volontaires ne mentionnent que les exigences minimales pour l'ouverture d'un compte.

34

Les exigences définies par le règlement (UE) n° 389/2013 pour les participants volontaires laissent aux États membres la liberté d'appliquer les pratiques d'évaluation des risques adéquates.

35 – Réponse au deuxième tiret

Le règlement (UE) n° 389/2013 énumère les informations sur les demandes d'ouverture de comptes suspectes qui sont partagées entre les administrateurs nationaux. L'établissement d'une liste européenne permanente des ouvertures de comptes refusées soulève des questions concernant le cadre juridique de la protection des données à caractère personnel.

36

La directive 2003/87/CE et le règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission confient la gestion des comptes d'utilisateur du registre aux États membres, conformément au principe de subsidiarité. Le rôle de la Commission en tant qu'administrateur central consiste à gérer et à tenir à jour le registre de l'Union. La Commission coordonne la mise en œuvre des dispositions juridiques applicables en organisant des échanges d'informations et de bonnes pratiques sur les vérifications liées à la bonne connaissance de la clientèle, en particulier au sein du groupe de travail des administrateurs de registre, en insistant en particulier sur les méthodes et les outils qui peuvent être mis en œuvre au sein du cadre juridique en vigueur.

37

La surveillance du marché européen du carbone au niveau de l'Union pourrait encore être améliorée, notamment en utilisant les données pertinentes du registre de l'Union. Cependant, le registre de l'Union ne consigne que les informations relatives aux transferts physiques d'unités de carbone et ne consigne aucune information sur l'aspect financier des transactions, ce qui ne suffit pas pour déceler les abus ou les activités frauduleuses.

38

L'analyse des transactions transfrontalières n'était pas possible avant la migration vers le registre de l'Union, car les registres nationaux étaient gérés par les différents États membres et n'étaient pas consolidés.

Dans le cadre juridique actuel, la Commission fournit l'application du registre de l'Union, mais n'a pas pour tâche de surveiller activement les transactions dans ce registre en exploitant les données détenues au nom des États membres.

41

La Commission estime que sa structure organisationnelle est adéquate. La séparation des rôles entre le responsable du point de vue politique et le fournisseur de TI est appliquée depuis 2014 conformément à la méthode de gestion de projet pertinente, et les ressources et les compétences ont encore été optimisées afin de garantir une organisation interne adéquate.

La mise en œuvre du plan d'action faisant suite à l'audit informatique réalisé par le service d'audit interne de la Commission aborde les faiblesses décelées et renforcera l'efficacité du développement et de la gestion du registre.

50

L'encadré 4 du rapport de la Cour cite les principaux aspects de la surveillance, de la déclaration et de la vérification. Si une forme d'examen, par les autorités compétentes, des déclarations annuelles d'émissions vérifiées peut être raisonnablement escomptée, la directive 2003/87/CE et les mesures d'exécution ne l'exigent pas explicitement. Une duplication complète de la vérification serait contre-productive, notamment en termes de coûts supplémentaires.

51

Un contenu obligatoire particulier et un modèle type pour le rapport de vérification du SEQE-UE sont à présent en place pour la phase 3. La législation au niveau européen pour la phase 2 du SEQE-UE ne permettait pas l'utilisation d'un modèle type.

52

La Commission admet que le suivi des constatations du vérificateur a été insuffisant au cours de la phase 2. Pour la phase 3, il est à présent demandé aux exploitants de présenter un rapport relatif aux améliorations qui devra être approuvé par l'autorité compétente concernant toutes les irrégularités et les recommandations communiquées par le vérificateur. La Commission a aussi publié des orientations à l'intention des vérificateurs sur la manière de gérer les constatations qui se répètent.

Encadré 7

Le modèle de rapport de vérification désormais publié par la Commission indique les informations minimales qui doivent obligatoirement figurer dans les modèles de rapport de vérification des États membres pour la phase 3 et comprend une disposition particulière qui impose au vérificateur de formuler des recommandations.

La phase 3 prévoit des responsabilités supplémentaires en matière d'accréditation et de vérification et impose aux organismes nationaux d'accréditation d'assurer une surveillance continue des vérificateurs. L'un des principaux objectifs de cette surveillance continue est de vérifier que le vérificateur possède en permanence les compétences nécessaires, en étant particulièrement attentif aux incohérences (un vérificateur qui ne déclare jamais d'irrégularités ou qui ne formule jamais de recommandations ou les incohérences qui existent entre les documents de vérification internes et le rapport de vérification publié).

53

Les lignes directrices relatives à la surveillance et à la déclaration des émissions lors de la phase 2 comprenaient des définitions propres à la phase 2 concernant le «vérificateur» requis [point 2. 5) m) de l'annexe I de la décision 2007/589/CE de la Commission] et l'«accréditation» requise [point 2. 5) k) de l'annexe I de la décision 2007/589/CE de la Commission], avant d'attirer l'attention sur les recommandations applicables de la Coopération européenne pour l'accréditation. Les

lignes directrices comprenaient aussi une disposition qui prévoyait que les organismes d'accréditation ainsi que les autorités compétentes aient accès au rapport de vérification interne du vérificateur afin d'évaluer celui-ci. Cependant, la nécessité de garantir une meilleure harmonisation de la vérification et de l'accréditation du SEQE-UE est la principale raison pour laquelle le règlement (UE) n° 600/2012 concernant l'accréditation et la vérification du SEQE-UE a été adopté pour la phase 3.

56

Les rôles incombant aux différentes entités du SEQE-UE reposent sur leurs compétences respectives. Les vérificateurs sont avant tout compétents pour la vérification (pas les autorités de réglementation). Les organismes nationaux d'accréditation sont compétents et habilités pour l'accréditation des vérificateurs (pas les autorités de réglementation). Les autorités compétentes désignées sont compétentes et habilitées pour la mise en œuvre générale du SEQE-UE (pas les vérificateurs, ni les organismes nationaux d'accréditation). La coordination entre les différentes entités est importante pour favoriser la mise en œuvre efficace du SEQE-UE de manière générale, mais celle-ci doit être proportionnée en fonction des compétences et éviter la duplication inefficace et contre-productive des activités et les coûts supplémentaires.

57

La Commission estime que la situation signalée, dans laquelle les vérificateurs participent aux vérifications ainsi qu'à l'élaboration des plans de surveillance pour le même site, constitue un conflit d'intérêts. Le règlement (UE) n° 600/2012 (règlement concernant l'accréditation et la vérification pour la phase 3) est clair à ce sujet et cette question constitue une préoccupation majeure qui doit être examinée et traitée par les organismes nationaux d'accréditation.

58

La directive 2003/87/CE et les mesures d'exécution ne définissent aucune obligation pour les autorités compétentes d'inspecter les installations sur place. Cela permet de conserver une certaine flexibilité afin de garantir une application proportionnée et efficiente de la loi par les autorités compétentes, notamment en ce qui concerne le lieu et le moment où les inspections sont les plus productives, l'absence de duplication du rôle du vérificateur et la capacité à combiner cette fonction avec d'autres tâches réglementaires.

64

La Commission admet que l'envoi régulier d'informations pertinentes sur la mise en œuvre et le fonctionnement généraux du SEQE-UE a un effet positif sur la confiance des parties intéressées dans le système. La communication d'informations prévue par la directive 2003/87/CE, en particulier en vertu de ses articles 10 et 21, répond à ce besoin.

67

Dans le contexte de l'évaluation des PNAQ des États membres, le modèle PRIMES, outil analytique très utilisé, a été considéré comme la meilleure référence disponible. Le modèle était notamment connu des États membres, considéré comme fiable et utilisé par certains États membres eux-mêmes lors de la préparation des PNAQ.

La Commission reconnaît que les orientations publiées en décembre 2005 n'indiquaient pas d'utiliser les données d'émission de 2005. Les émissions vérifiées de 2005 étaient toutefois à la disposition des États membres depuis le printemps 2006, soit bien avant la date limite de présentation des PNAQ et bien avant que la plupart des PNAQ soient alors présentés en pratique. Compte tenu de l'objectif du SEQE-UE, la Commission devait évaluer les PNAQ par rapport aux données d'émission les plus récentes, ce qui a également été souligné par le comité des changements climatiques.

69

La Commission reconnaît qu'elle n'a pas pu transmettre à la Cour des listes de vérification complétées pour tous les États membres. La période de conservation administrative de ces documents a expiré. Cependant, plusieurs autres documents ont été transmis à la Cour, tels que la correspondance avec les États membres, des présentations et des fiches d'information.

La Commission estime néanmoins qu'il n'y a aucune raison de croire que l'évaluation des PNAQ, à un quelconque égard, n'était pas aussi détaillée ou qu'elle était incomplète.

En particulier, toutes les décisions de la Commission mises à la disposition du public sur les PNAQ des États membres ont la même structure et donnent une justification détaillée des raisons de l'approbation ou du rejet du PNAQ dans les considérants. Pour chaque aspect qui aurait dû être examiné par la Commission conformément à l'annexe III de la directive, il est expliqué en détail si les exigences juridiques ont été remplies ou non. Elles démontrent ainsi que la Commission a procédé à l'évaluation, conformément à la directive 2003/87/CE, de la même façon pour tous les États membres.

Réponse commune aux points 71 et 72

La Commission reconnaît que tous les rapports au titre de l'article 21 concernant la mise en œuvre du SEQE-UE n'ont pas été présentés lors de la phase 2. Ces exigences sont à présent mises en œuvre avec plus de rigueur pour la phase 3 sur la base de la décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission, de sorte que la publication d'un rapport annuel exhaustif sur l'application de la directive devrait être garantie à l'avenir.

74

La Commission a harmonisé davantage la mise en œuvre du SEQE-UE lors de la phase 3 (c'est la raison pour laquelle le SEQE-UE révisé a été adopté en 2009) et elle continue à examiner les options qui permettraient d'apporter de nouvelles améliorations à l'avenir.

76

Le cadre juridique confie l'exécution des inspections aux États membres dans le cadre de leur approche générale de l'application de la réglementation, et conformément au principe de subsidiarité, la Commission n'a aucun rôle particulier à jouer.

77

La Commission continue à organiser de nombreux échanges d'informations avec les autorités des États membres compétentes en matière de SEQE-UE, notamment lors des délibérations régulières du comité des changements climatiques et de son groupe de travail 3 ad hoc sur les échanges de quotas d'émission, dans le cadre de groupes de travail techniques ad hoc, de forums tels que le forum sur l'accréditation et la vérification et le forum sur le respect du SEQE-UE avec ses groupes de travail connexes, et de groupes pertinents tels que le groupe de travail des administrateurs de registre. Les débats sont généralement partagés de manière électronique afin d'aider ceux qui sont dans l'impossibilité d'assister aux réunions en personne.

79

La Commission reconnaît le rôle complémentaire important joué par le forum sur le respect du SEQE-UE et ses groupes de travail dans la mise en œuvre harmonisée du SEQE-UE et dans l'échange d'informations sur les bonnes pratiques entre les autorités compétentes des États membres. Bien que la participation des autorités nationales ait parfois été limitée, les informations examinées et développées au sein de ce forum ont été partagées au moyen d'un outil en ligne accessible par toutes les autorités compétentes.

80

Le taux élevé de conformité au SEQE-UE est le meilleur indicateur de l'effet dissuasif de son régime de sanctions, notamment la sanction au niveau de l'Union prévue dans la directive en cas de non-restitution des quotas.

Outre cette sanction harmonisée au niveau de l'Union, les États membres déterminent et appliquent des sanctions pour certaines violations, telles que l'absence de présentation d'une déclaration d'émissions dans les délais, sur la base de la législation nationale applicable.

82

La Commission note que le fait que les types de violations et les sanctions varient d'un État membre à l'autre peut être entièrement justifié au regard des circonstances et des procédures administratives nationales, d'autant plus que les colégislateurs ont décidé d'attribuer la responsabilité des sanctions, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE, aux autorités nationales en vertu du principe de subsidiarité.

83

Des informations générales sur les systèmes de sanctions du SEQE-UE mis en place au sein des États membres sont en train d'être recueillies dans le cadre des études de la Commission visant à examiner le respect du SEQE-UE par les États membres et de la mise à jour, par la décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission, du système qui impose aux États membres de présenter chaque année à la Commission des rapports au titre de l'article 21 sur leur mise en œuvre de la directive SEQE-UE.

84

La Commission cherche à maintenir une vue d'ensemble spécifique des sanctions nationales appliquées au titre du SEQE-UE et des statistiques sur l'application des sanctions. Elle a déjà adopté une approche plus systématique de la surveillance du système de sanctions, en améliorant les questions posées aux États membres sur les sanctions dans le contexte des rapports présentés au titre de l'article 21 de la directive 2003/87/CE.

Les autorités des États membres sont responsables de l'application des dispositions du SEQE-UE, mais la Commission suit de près la mise en œuvre de la directive SEQE-UE dans les États membres. Quand, lors de la phase 2, des doutes ont été émis quant à la légalité de l'application des sanctions, la Commission a toujours assuré un suivi à cet égard et entretenu des contacts réguliers avec les États membres, si nécessaire. Par exemple, la Commission n'a eu de cesse de rappeler que les États membres ne pouvaient pas réduire les amendes de 100 EUR appliquées en cas de non-restitution des quotas¹⁴.

¹⁴ Cette interprétation de l'article 16 a entretemps été confirmée par la Cour de justice européenne.

Réponses de la Commission

86

Dans le cadre de la phase 3 du SEQE-UE, les exploitants ne peuvent plus utiliser directement les crédits internationaux pour satisfaire à leurs obligations au titre du SEQE-UE. Ils doivent d'abord échanger leurs crédits internationaux contre des quotas qu'ils peuvent alors utiliser pour se mettre en conformité.

Le nombre de crédits internationaux qu'un exploitant peut échanger est limité. Les règles visant à déterminer les droits d'utilisation de crédits que peuvent recevoir chaque exploitant d'installation et chaque exploitant d'aéronef sont définies dans le règlement (UE) n° 1123/2013 de la Commission. Les exploitants reçoivent un droit d'utilisation de crédits pour la période 2008-2020, et les crédits auxquels ils ont droit pour la phase 3 dépendent de ce dont ils ont bénéficié lors de la phase 2.

Encadré 8 – Réponse au deuxième paragraphe

Lors de la phase III du SEQE-UE, ce type de problèmes ne devrait plus se produire. Voir réponse de la Commission au point 86.

Encadré 8 – Réponse au troisième paragraphe

Lors de la phase III du SEQE-UE, ce type de problèmes ne devrait plus se produire. Voir réponse de la Commission au point 86.

Conclusions et recommandations

87

Au moment de l'introduction du SEQE, il n'existait aucune expérience concrète au niveau national ou européen. La Commission et les États membres ont donc adopté une approche d'apprentissage par l'action qui a permis d'améliorer progressivement tant la conception que la mise en œuvre du système.

En ce qui concerne le SEQE-UE et les fraudes à la TVA de type «carrousel», afin de lutter contre les fraudes à la TVA, la Commission a fourni une base juridique à Eurofisc, un réseau pour l'échange rapide d'informations ciblées sur les transactions de TVA frauduleuses. Dans ce cadre, les États membres examinent également les nouvelles tendances en matière de fraude et se préviennent rapidement si de nouvelles fraudes apparaissent. L'échange de quotas d'émission de carbone est un des secteurs qui est surveillé de près par les États membres dans ce contexte.

89

La Commission prend acte de la conclusion de la Cour.

La Commission souligne que lors de la phase 2, la gestion du SEQE-UE a été contrariée par des problèmes relatifs à la solidité du cadre mis en place pour protéger son intégrité. La présence de faiblesses dans la mise en œuvre de la phase 2 du SEQE-UE est l'une des raisons majeures pour lesquelles les nouvelles évolutions et améliorations qui sont actuellement mises en œuvre dans le cadre de la phase 3 font l'objet d'une attention particulière.

91

Concernant les constatations de la Cour selon lesquelles des problèmes subsistent dans la réglementation et la surveillance du marché des quotas d'émission concernant les traders assujettis au SEQE-UE, les échanges bilatéraux au comptant de gré à gré et les petits acteurs du marché, la Commission et les colégislateurs ont analysé en détail les risques potentiels au cours de la procédure d'adoption de la directive MiFID, qui contient donc un régime d'exemptions bien équilibré. Le cadre de surveillance établi par la législation de l'UE sur les marchés financiers, qui est aussi utilisé pour tous les instruments dérivés sur matières premières négociés dans l'Union (par exemple, les rapports sur les positions en vertu de la directive MiFID, les mécanismes de coopération de grande envergure du règlement MAR) s'applique au marché des émissions. Les mécanismes de coopération en matière de réglementation entreront pleinement en vigueur et prendront effet en 2017.

Recommandation n° 1

La Commission admet qu'il y a lieu, le cas échéant, de résoudre les problèmes majeurs qui persistent en matière de réglementation et de surveillance du marché des quotas d'émission, afin d'améliorer l'intégrité de ce dernier. Afin de garantir que l'action de l'Union européenne est requise et efficace, la Commission évalue l'incidence de ses politiques et de ses propositions à chaque étape (proposition, mise en œuvre, réexamen).

Une évaluation des règles adoptées récemment concernant la réglementation et la surveillance du marché des quotas d'émission, dont la mise en œuvre est actuellement en cours, pourrait avoir lieu dans le contexte des rapports que la Commission doit transmettre au Parlement européen et au Conseil en 2019 en vertu de l'article 90 de la directive MiFID II et de l'article 38 du règlement MAR.

Recommandation n° 1 a)

La Commission accepte la recommandation n° 1 a). La Commission et les colégislateurs ont analysé en détail les risques potentiels au cours de la procédure d'adoption de la directive MiFID révisée, qui contient donc un régime d'exemptions bien équilibré. Elles feront l'objet d'une révision en 2019 en vertu de la législation applicable.

Les exemptions visées à l'article 2, paragraphe 1, points e) et j), et à l'article 3, paragraphe 1, point e), de la directive MiFID sont soumises à des conditions et à une surveillance réglementaire, et ne sont pas nécessairement propres aux quotas d'émission mais s'appliquent également aux instruments dérivés sur matières premières. Une exemption peut se justifier à l'issue d'une évaluation de la raison pour laquelle une autorisation MiFID est demandée (principalement pour protéger les clients d'entreprises d'investissement dans le cadre de transactions transfrontalières) ainsi que du rapport de proportionnalité entre les coûts liés à l'obtention d'une telle autorisation et les avantages qui en résultent pour les personnes bénéficiant d'une exemption.

Recommandation n° 1 b)

La Commission accepte la recommandation n° 1 b), car elle tient compte de l'ensemble de la législation de l'Union sur les marchés financiers qui a été adoptée et est actuellement mise en œuvre.

Recommandation n° 1 c)

La Commission accepte en partie la recommandation n° 1 c). Des mécanismes de coopération sont en place; la Commission les juge adéquats au vu de l'état actuel du marché des émissions. Les services de la Commission sont présents au conseil d'administration/aux comités permanents de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et dans ses groupes de travail lorsque des questions de politique sont abordées et ils sont en contact avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). Cependant, la coopération au sein de la Commission est encore renforcée lors de la phase de mise en œuvre de la législation révisée. Concernant les autres régulateurs et autorités de surveillance (notamment les agences), et à la lumière des évolutions futures du marché, la Commission examinera les options visant à encourager les initiatives pour renforcer encore la coopération en matière de réglementation au-delà de ces mécanismes déjà en place.

Recommandation n° 2

La Commission accepte la recommandation n° 2. Elle analysera les avantages inhérents à une clarification du statut juridique des quotas et examinera également s'il convient de mettre en place un mécanisme d'enregistrement rapide des sûretés réelles et selon quelles modalités.

Le marché européen du carbone s'est développé et a mûri, bien que le statut juridique des quotas ne soit pas défini au niveau de l'Union. Les facteurs à l'origine de la liquidité sont essentiellement de nature économique plutôt que juridique.

La Commission a donc déjà présenté une proposition visant à établir une réserve de stabilité du marché [COM(2014) 20] afin de faire face à l'excédent de quotas et d'améliorer la résilience du système aux chocs majeurs en ajustant l'offre de quotas à mettre aux enchères. Le Parlement européen et le Conseil sont actuellement en train d'examiner cette proposition.

La Commission est d'avis que la directive 2003/87/CE et le règlement (UE) n° 389/2013, ainsi que le cadre de réglementation des marchés financiers de l'Union en pleine évolution constituent les fondements juridiques nécessaires pour un marché européen du carbone transparent et liquide, tout en garantissant la stabilité et l'intégrité du marché.

93

La sécurité du registre a été considérablement améliorée lors de la phase 3 du SEQE-UE. En plus de faire respecter les exigences réglementaires relatives à l'ouverture de comptes, la Commission encourage la coopération active et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Depuis 2012, l'amélioration continue du registre de l'Union conformément à la méthodologie de projet applicable a nécessité des ajustements au sein de la Commission.

Réponses de la Commission

Recommandation n° 3 a)

La Commission accepte la recommandation n° 3 a). Le registre de l'Union ne contient pas toutes les données pertinentes pour déceler les abus et les activités frauduleuses. Cependant, en vertu des régimes MiFID/MiFIR et MAR/MAD, un exercice de collecte de données significatif est déjà prévu pour ce qui est de l'aspect financier des transactions portant sur des quotas une fois que ceux-ci auront été pleinement mis en œuvre en 2017.

Recommandation n° 3 b)

La Commission accepte la recommandation n° 3 b).

Recommandation n° 3 c)

La Commission accepte la recommandation n° 3 c). Concernant la structure, la Commission estime qu'elle a déjà été mise en œuvre. À la suite d'un audit informatique mené par son service d'audit interne, la Commission a encore clarifié les rôles des membres du personnel et optimisé la structure. La Commission s'emploie à assurer le bon fonctionnement du système de registre.

Recommandations n°s 3 d) et 3 e)

Ces recommandations sont adressées aux États membres.

94

Les règlements de la Commission adoptés avant le début de la phase 3 améliorent l'efficacité, l'efficience et l'harmonisation de la mise en œuvre du SEQE-UE lors de la phase 3. Ces règlements remédient aux faiblesses décrites par la Cour. Les améliorations concernent la surveillance, la déclaration, la vérification et l'accréditation et confirment les rôles et responsabilités de toutes les parties, y compris les autorités compétentes, les exploitants, les vérificateurs, les organismes nationaux d'accréditation et les États membres.

Recommandation n° 4

Les rôles et les responsabilités spécifiques de toutes les parties participant au SEQE-UE sont clarifiés dans le cadre des règlements de la Commission sur l'accréditation et la vérification et sur la surveillance et la déclaration adoptés pour la phase 3.

Recommandation n° 4 a)

La Commission accepte la recommandation n° 4 a).

Recommandation n° 4 b)

La Commission accepte la recommandation n° 4 b). La directive 2003/87/CE et les mesures d'exécution définissent le cadre d'application de la réglementation. Cette approche permet de conserver une certaine flexibilité afin de garantir une application proportionnée et efficiente de la loi par les autorités compétentes, notamment en ce qui concerne le lieu et le moment où les inspections sont les plus productives, l'absence de duplication du rôle du vérificateur et la capacité à combiner cette fonction à d'autres tâches réglementaires.

Recommandations n°s 4 c) à 4 f)

Ces recommandations sont adressées aux États membres.

95

La Commission a fourni des orientations complètes pour la préparation et la mise en œuvre des PNAQ pour la phase 2. Elle reconnaît que ces orientations n'indiquaient pas d'utiliser les données d'émission de 2005, ce qui n'a cependant pas eu d'incidence sur la qualité de l'évaluation de la Commission.

Les orientations de la Commission et sa surveillance de la mise en œuvre du SEQE-UE par les États membres se sont améliorées lors de la phase 3. La décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission et la note explicative connexe ont relancé le système qui impose aux États membres de présenter chaque année à la Commission des rapports au titre de l'article 21 sur leur mise en œuvre de la directive 2003/87/CE. Ces rapports sont mis à la disposition du public par l'intermédiaire du système Report-Net de l'Agence européenne pour l'environnement.

96

La Commission reconnaît que tous les rapports au titre de l'article 21 concernant la mise en œuvre du SEQE-UE n'ont pas été présentés lors de la phase 2. Ces exigences sont à présent mises en œuvre avec plus de rigueur pour la phase 3 sur la base de la décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission, de sorte que la publication d'un rapport annuel exhaustif sur l'application de la directive devrait être garantie à l'avenir.

La Commission continue à organiser de nombreux échanges d'informations avec les autorités des États membres compétentes en matière de SEQE-UE, notamment lors des délibérations régulières du comité des changements climatiques et de son groupe de travail 3 ad hoc sur les échanges de quotas d'émission, dans le cadre de groupes de travail techniques ad hoc, de forums tels que le forum sur l'accréditation et la vérification et le forum sur le respect du SEQE-UE avec ses groupes de travail connexes, et de groupes pertinents tels que le groupe de travail des administrateurs de registre, et au moyen des instruments de partage de documents connexes.

Recommandation n° 5 a)

La Commission accepte la recommandation n° 5 a).

L'harmonisation du SEQE-UE est considérable dans la phase 3 et la Commission procède à une surveillance plus rigoureuse de la mise en œuvre du système par les États membres dans la phase 3.

Recommandation n° 5 b)

La Commission accepte la recommandation n° 5 b) concernant la publication régulière d'un rapport sur la mise en œuvre du SEQE-UE.

Recommandation n° 5 c)

Cette recommandation est adressée aux États membres.

97

Des informations générales sur les systèmes de sanctions du SEQE-UE mis en place au sein des États membres sont en train d'être recueillies dans le cadre des études de la Commission visant à examiner le respect du SEQE-UE par les États membres et de la mise à jour, par la décision d'exécution 2014/166/UE de la Commission, du système qui impose aux États membres de présenter chaque année à la Commission des rapports au titre de l'article 21 sur leur mise en œuvre de la directive 2003/87/CE.

Recommandation n° 6

La Commission estime que le système de sanctions du SEQE-UE est efficace. L'amende de 100 EUR par tonne de CO₂ émise pour laquelle aucun quota n'est restitué avant le 30 avril a un effet très dissuasif. Cette position est notamment étayée par le fait que, chaque année, environ 99 % des émissions sont en fait couvertes par le nombre requis de quotas et la sanction ne s'applique donc qu'à 1 % des émissions déclarées.

Les États membres devraient faire preuve de transparence concernant les sanctions qui s'appliquent au niveau national pour les violations autres que le non-respect de l'obligation de restitution. Ils devraient également publier les informations sur les exploitants enfreignant l'obligation de restitution. Il est cependant important de noter qu'en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE, les États membres conservent le droit de déterminer les sanctions et que les variations dans le niveau des sanctions peuvent par ailleurs se justifier au regard du contexte dans un État membre donné.

La Commission accorde de l'importance à la transparence entre les autorités compétentes des États membres afin de maintenir le taux de conformité très élevé.

Réponses de la Commission

Recommandation n° 6 a)

La Commission accepte la recommandation n° 6 a). Elle analysera en détail les informations qu'elle reçoit dans le cadre des études visant à examiner le respect du SEQE-UE et des rapports annuels présentés par les États membres en vertu de l'article 21 de la directive SEQE-UE et prendra les mesures qui s'imposent.

Recommandations n°s 6 b) et 6 c)

Ces recommandations sont adressées aux États membres.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Le SEQE-UE est la pierre angulaire de la politique climatique de l'UE. Dans le monde, il est souvent cité comme un modèle de nouvelle politique en matière de changement climatique. La Cour a relevé des faiblesses importantes dans la mise en œuvre de ce système au cours de la phase 2 (qui correspond à la période 2008-2012), ainsi que des problèmes relatifs à la solidité du cadre mis en place pour protéger l'intégrité du marché. Il convient d'améliorer la réglementation et la surveillance du marché, le statut juridique des quotas et les systèmes utilisés pour traiter les informations fondamentales relatives au SEQE-UE. Les États membres devraient renforcer leur mise en œuvre du cadre de contrôle et des sanctions. La Cour formule un certain nombre de recommandations qui visent à améliorer l'intégrité et la mise en œuvre du système.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications