



Audition - Modification de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂)

***Rapport explicatif relatif au projet mis en
audition le 21 janvier 2014***

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet	3
2.1	Attestations pour des réductions d'émissions réalisées en Suisse	4
2.2	Prescriptions en matière d'émissions de CO ₂ s'appliquant aux voitures de tourisme immatriculées pour la première fois.....	6
2.3	Système d'échange de quotas d'émission	7
2.4	Engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre.....	8
2.5	Fonds de technologie	9
2.6	Registre des échanges de quotas d'émission	10
3	Commentaire concernant les modifications des différentes dispositions	11
4	Commentaire concernant les modifications des annexes	28
5	Commentaire concernant la modification de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFEV.....	29
6	Conséquences.....	29
6.1	Conséquences pour l'économie	29
6.2	Charge d'exécution pour la Confédération et les cantons.....	31
7	Entrée en vigueur	31

1 Contexte

Le 23 décembre 2011, les Chambres fédérales ont adopté une révision totale de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂)¹ pour la période postérieure à 2012. La loi sur le CO₂ et l'ordonnance y relative – l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂)² – sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013.

La nouvelle loi sur le CO₂ exige une réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre en Suisse d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990 (art. 3 de la loi sur le CO₂). Les instruments de la politique climatique menée jusqu'en 2012 ont été adaptés et complétés en conséquence. Les premières expériences faites dans le cadre de l'application de la nouvelle législation sur le CO₂ ont mis en évidence la nécessité de préciser ou d'adapter certaines dispositions d'exécution.

La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles introduite en 2008 constitue un des leviers permettant de respecter les objectifs en matière de CO₂. L'objectif intermédiaire fixé pour 2012 pour les émissions de CO₂ issues des combustibles fossiles n'ayant pas été atteint, le montant de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles est passé, au 1^{er} janvier 2014, de 36 à 60 francs par tonne de CO₂ (art. 94 de l'ordonnance sur le CO₂). Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a adapté les tarifs de la taxe sur le CO₂ conformément à la compétence qui lui est conférée en vertu de l'art. 135, let. e, de l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur. L'augmentation de la taxe sur le CO₂ entraînant également une augmentation des recettes, le pourcentage accordé en tant qu'indemnisation pour les frais d'exécution est abaissé de 2,2 à 1,7 %. Ces deux modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014³ indépendamment du présent projet.

2 Grandes lignes du projet

Le projet de modification de l'ordonnance sur le CO₂ précise l'exécution de certains instruments de politique climatique, supprime des incertitudes et intègre de nouvelles connaissances tirées de la pratique. Par ailleurs, le nouveau logiciel du registre national des échanges de quotas d'émission (le registre) disposera de fonctionnalités supplémentaires: les attestations que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) délivre pour des réductions d'émissions réalisées en Suisse pourront désormais aussi être gérées dans ce registre.

Les principales modifications de l'ordonnance sur le CO₂ concernent les aspects suivants:

- a) les attestations pour des réductions d'émissions réalisées en Suisse;
- b) les prescriptions en matière d'émissions de CO₂ s'appliquant aux voitures de tourisme immatriculées pour la première fois;
- c) le système d'échange de quotas d'émission (SEQE);
- d) l'exemption de la taxe d'incitation sur le CO₂ sans participation au système d'échange de quotas d'émission (hors SEQE);

¹ RS 641.71

² RS 641.711

³ RO 2013 3841

- e) le fonds de technologie pour l'octroi de cautionnements;
- f) le registre national des échanges de quotas d'émission.

Les grandes lignes des principales modifications sont commentées et motivées ci-après. Des explications détaillées concernant les différentes dispositions sont données sous ch. 3.

2.1 Attestations pour des réductions d'émissions réalisées en Suisse

Conformément à la loi sur le CO₂ en vigueur, les exploitants de centrales thermiques à combustibles fossiles (art. 22 à 25 de la loi sur le CO₂) et les importateurs de carburants fossiles (art. 26 à 28 de la loi sur le CO₂) sont tenus de compenser une partie des émissions de CO₂ qu'ils génèrent par des mesures prises en Suisse. Les personnes soumises à l'obligation de compenser peuvent elles-mêmes réaliser des projets ou acquérir, auprès de tiers, des attestations que l'OFEV délivre pour des projets de réduction des émissions réalisés en Suisse (respectivement art. 83 et art. 90 de l'ordonnance sur le CO₂). Cela crée une demande d'attestations; l'offre correspondante résulte de l'incitation financière liée à la possibilité de vendre les réductions d'émissions ayant fait l'objet d'attestations.

Les exigences posées aux projets de réduction d'émissions réalisés en Suisse et la délivrance d'attestations sont réglés dans l'ordonnance sur le CO₂ (art. 5ss.). Elles doivent être fixées de manière à ce que les obstacles à la réalisation des projets ne soient pas trop élevés, tout en garantissant que seules les réductions d'émissions effectivement réalisées fassent l'objet d'attestations.

Après une expérience de près d'un an en matière d'application de ce nouvel instrument de la politique climatique suisse, des adaptations de certaines dispositions d'exécution s'avèrent utiles pour quatre raisons:

1. dans certains cas, la formulation des dispositions n'est pas assez précise, ce qui, dans la pratique, engendre des incertitudes pour les développeurs de projets et les demandeurs d'attestations;
2. les dispositions d'exécution en vigueur actuellement ne sont pas adaptées aux formes alternatives de projets déjà admises aujourd'hui, notamment aux programmes. Elles seront donc complétées par des exigences s'appliquant spécifiquement aux programmes;
3. le nouveau logiciel permettra, du point de vue technique, de gérer les attestations délivrées pour des réductions d'émissions réalisées en Suisse dans le registre;
4. les entreprises ayant conclu une convention d'objectifs concernant l'évolution de leur consommation d'énergie avec la Confédération et qui s'engagent, en outre, volontairement à réduire leurs émissions de CO₂ peuvent, au même titre que les entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂, demander des attestations pour des dépassements de l'objectif fixé. Cet aspect sera réglé explicitement dans un article séparé.

Précisions

L'art. 5 dispose que des attestations ne sont délivrées que pour des réductions d'émissions qui n'auraient pas pu être réalisées sans le produit de la vente de ces attestations. Pour en apporter la preuve, il faut implicitement disposer d'une évolution de référence par rapport à laquelle la prestation de réduction du projet est déterminée. La définition d'une évolution de référence sera donc désormais explicitement exigée (art. 5, al. 1, let. b, ch. 3, et art. 6, al. 2, let. d).

La demande de délivrance d'attestations doit être déposée au plus tard trois mois après le début de la mise en œuvre du projet ou du programme. Le début de la mise en œuvre est précisé: le délai de trois mois commence à courir lorsqu'un engagement financier déterminant est pris en ce qui concerne le projet ou le programme ou que la décision de mettre en œuvre des mesures organisationnelles en interne est prise (art. 5, al. 2).

Les organismes de validation estiment que l'ordonnance ne définit pas de manière suffisamment claire les informations concernant le projet ou le programme qu'ils sont censés vérifier. L'art. 6, al. 2, comportera donc une énumération des informations qui devront être contenues dans la description du projet ou du programme et que l'organisme de validation devra contrôler.

Dispositions d'exécution pour des programmes

Les projets de réduction des émissions réalisés en Suisse doivent suivre une procédure en plusieurs étapes afin de minimiser le risque d'une estimation erronée des prestations de réduction. La validation des informations concernant le projet vise à garantir la fiabilité des hypothèses posées et ne doit en principe être effectuée qu'une seule fois, au début du projet. La vérification du suivi doit, en revanche, être faite périodiquement avant la délivrance des attestations. Toutefois, afin de diminuer les frais et la charge administrative, il est déjà possible, dans la pratique d'exécution actuelle, de regrouper des projets similaires (regroupement de projets, désigné en allemand par le terme «Projektbündel»), ou réunir des projets similaires (désignés en allemand par le terme «Vorhaben») en programmes. La similitude concerne l'ampleur et la complexité des projets, respectivement des projets («Vorhaben») inclus dans un programme, les technologies utilisées ainsi que le volume des réductions d'émissions attendues.

Ces formes alternatives de projet sont décrites dans la communication de l'OFEV intitulée «Projets de réduction des émissions réalisés en Suisse», publiée en juillet 2013⁴.

Les projets similaires réunis en un regroupement de projets sont contrôlés ensemble dans le cadre d'une validation et d'une vérification. Tout comme pour un projet individuel, dans le cas d'un regroupement de projets, les marges de fonctionnement du système et la durée du projet doivent être définies avec précision avant le dépôt d'une demande au sens de l'art. 7. Une réglementation explicite des regroupements de projets dans l'ordonnance sur le CO₂ n'est, par conséquent, pas nécessaire.

En revanche, les programmes seront introduits dans l'ordonnance sur le CO₂ (art. 5a) afin que leurs caractéristiques spécifiques soient exprimées plus clairement:

- *validation des programmes*: un programme comprend un grand nombre de projets («Vorhaben») similaires (art. 5a). Lors de la validation de programmes, chaque projet ne fait pas l'objet d'un contrôle séparé: le contrôle porte uniquement sur la structure générale du programme ainsi que sur un seul projet (art. 6, al. 4);
- *suivi des programmes*: les nouveaux projets inclus dans un programme n'étant pas validés séparément, le rapport de suivi doit montrer que les exigences posées aux projets sont remplies (art. 9, al. 4);
- *vérification des programmes*: comme dans le cas de la validation, on renonce également au contrôle de chaque projet lors de la vérification. Les projets inclus

⁴ Office fédéral de l'environnement (éd.) 2013: Projets de réduction des émissions réalisés en Suisse - Un module de la Communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1315: 66 p.

dans un programme devant, par définition, être similaires quant à leur ampleur, aux technologies utilisées et au volume de la réduction d'émissions attendue, la vérification du rapport de suivi pour l'ensemble du programme peut être effectuée par échantillonnage (art. 9, al. 4). L'effet doit toutefois être vérifié sur la base d'un choix représentatif de projets. Ce choix est déterminé par la complexité des différents projets et par l'ampleur du programme. Un concept pour le choix de l'échantillon représentatif de projets fait partie intégrante de la description du projet;

- *durée d'impact*: comme c'est le cas pour un projet individuel, la période de crédit peut également être prolongée au bout de sept ans, par périodes de trois ans, pour les regroupements de projets et les programmes (art. 8a). Une nouvelle particularité s'appliquant aux programmes est que l'impact des projets («Vorhaben») peut faire l'objet d'attestations jusqu'à dix ans au-delà de la durée du programme (art. 10, al. 4) afin d'améliorer la sécurité d'investissement des projets.

Gestion des attestations dans le registre des échanges de quotas d'émission

Selon la réglementation actuelle (art. 13 de l'ordonnance sur le CO₂), les attestations pour des projets de réduction des émissions réalisés en Suisse sont délivrées sous forme électronique dans une banque de données exploitée par l'OFEV. Au moment de l'entrée en vigueur de l'actuelle ordonnance sur le CO₂, la gestion des attestations délivrées ne pouvait pas encore se faire dans le registre pour des raisons techniques. Grâce au remplacement du logiciel du registre, qui était de toute façon prévu, les attestations pourront désormais, à l'instar des droits d'émission et des certificats de réduction des émissions étrangers (certificats), être délivrées sur un compte dans le registre et gérées par les titulaires eux-mêmes. Le registre doit répondre à des normes de sécurité très élevées, ce qui accroît la protection contre des transferts abusifs, les erreurs ou la perte de données. Conformément aux dispositions transitoires (art. 146a), l'OFEV inscrira dans le registre les attestations déjà délivrées jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente modification de l'ordonnance sur le CO₂.

Attestations délivrées aux entreprises ayant conclu une convention d'objectifs

Les entreprises exemptées de la taxe ayant pris un engagement de réduction envers la Confédération peuvent, en vertu de l'art. 12, demander des attestations pour les réductions d'émission supplémentaires obtenues. Les entreprises qui s'engagent volontairement à réaliser des efforts de réduction comparables dans le cadre d'une convention d'objectifs avec objectif d'émission disposent implicitement de cette possibilité sur la base de l'art. 5 de l'ordonnance sur le CO₂. Toutefois, par équité et pour que la réglementation soit claire, les exigences posées aux entreprises ayant conclu volontairement une convention d'objectifs seront désormais explicitement fixées dans l'ordonnance sur le CO₂ (art. 11a).

2.2 Prescriptions en matière d'émissions de CO₂ s'appliquant aux voitures de tourisme immatriculées pour la première fois

Le législateur a introduit en 2011, par le biais d'une révision partielle de la loi sur le CO₂, les dispositions relatives aux émissions de CO₂ des voitures de tourisme immatriculées pour la première fois. Cette réglementation a été transférée dans la législation sur le CO₂ en vigueur. L'expérience faite depuis le début de l'exécution en juillet 2012 a mis en évidence la nécessité d'effectuer quelques adaptations mineures. Les modifications proposées concernent la preuve des émissions de CO₂ en cas d'équipement ulté-

rieur des véhicules, les modalités des acomptes trimestriels pour la sanction annuelle, ainsi que les intérêts moratoires et les intérêts sur montants à rembourser.

2.3 Système d'échange de quotas d'émission

Lors de l'aménagement du système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQE) selon le principe du «*cap and trade*», le Conseil fédéral et le Parlement ont attaché une grande importance à sa compatibilité avec le système européen d'échange de quotas d'émission (système communautaire d'échange de quotas d'émission, SCEQE) afin que le couplage envisagé des deux systèmes puisse être réalisé le plus rapidement possible.

Au cours de l'année 2013, le nombre d'entreprises participant au SEQE a été déterminé et la quantité de droits à attribuer à titre gratuit à chaque entreprise a été calculée. L'OFEV a publié en juillet 2013 la communication intitulée «Système d'échange de quotas d'émission»⁵ en tant qu'auxiliaire à cet effet.

Pratiquement toutes les modifications proposées, à l'exception d'une réglementation concernant les cas de rigueur qui sera introduite dans l'ordonnance (art. 55a), précisent des dispositions d'exécution en vigueur. Ainsi, par exemple, il est explicité que les entreprises participant pour la première fois au SEQE font l'objet d'une attribution de droits d'émission à titre gratuit à partir de la date de participation et qu'en cas de prestations antérieures réalisées dans le cadre d'un engagement de réduction envers la Confédération, ces prestations sont prises en compte pour l'attribution (art. 46a).

Plusieurs modifications (art. 42, art. 49, art. 49a) suppriment des incertitudes apparues lors du traitement des changements intervenus au sein d'une entreprise.

Exception: cas de rigueur

Au cas où un accord bilatéral relatif au couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen serait conclu, l'UE et la Suisse reconnaîtraient réciproquement leurs droits d'émission comme étant équivalents. Les entreprises suisses couvertes par le SEQE auraient ainsi accès au marché beaucoup plus liquide du SCEQE. Une équivalence des droits d'émission suisses et européens leur permettrait de couvrir leur obligation de remettre des droits d'émission sans restriction en achetant des droits d'émission européens. Bien que les négociations en cours concernant le couplage des deux systèmes d'échange de quotas d'émission soient déjà très avancées, aucune date n'a encore été arrêtée pour ce couplage. Une fois les négociations terminées, l'accord bilatéral devra être ratifié par le Parlement.

Les entreprises suisses couvertes par le SEQE dont la quantité de droits d'émission attribués à titre gratuit et le volume de certificats de réduction des émissions imputables ne suffisent pas à couvrir les émissions de gaz à effet de serre peuvent, dans des cas de rigueur, bénéficier à titre exceptionnel d'une réglementation particulière (art. 55a). Elles devront, à cet effet, déposer une demande auprès de l'OFEV et prouver qu'elles n'ont pas pu acquérir les droits d'émission nécessaires à un prix économiquement supportable dans le cadre de la mise aux enchères ou sur le marché de CO₂. La réglementation des cas de rigueur est aménagée de manière à constituer une solution solide aussi bien au cas où le couplage des systèmes d'échange de quotas

⁵ Office fédéral de l'environnement (éd.) 2013: Système d'échange de quotas d'émission SEQE - Un module de la Communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1317: 73 p.

d'émission suisse et européen interviendrait d'ici à fin 2020 que si ce couplage ne pouvait pas être réalisé à temps.

L'OFEV augmente le volume de certificats étrangers pouvant être pris en compte par une entreprise considérée au titre de cas de rigueur. Comme le volume nécessaire dépend des émissions de gaz à effet de serre, des droits d'émission attribués à titre gratuit ainsi que des conditions du marché, la limite supérieure, exprimée en pour cents, est redéfinie chaque année.

Une augmentation de la proportion de certificats étrangers n'étant pas compatible avec le SCEQE, l'entreprise qui bénéficie de la réglementation des cas de rigueur doit acquérir une quantité équivalente de droits d'émission européens dans le SCEQE et les transférer sur un compte de la Confédération suisse dans le registre des échanges de quotas d'émission de l'UE (registre de l'Union). En cas d'entrée en vigueur d'un accord avec l'UE, ces droits d'émission seront imputés rétroactivement à l'entreprise pour remplir son obligation. En contrepartie, l'entreprise recevra le nombre correspondant de certificats étrangers en retour. En revanche, si aucun accord n'a été conclu avec l'UE d'ici à 2020, l'entreprise recevra les droits d'émission européens en retour. La remise de certificats étrangers permettra à la Suisse de remplir ses obligations internationales postérieures au Protocole de Kyoto, mais la contribution du SEQE à la réduction des émissions attendue selon les objectifs fixés dans la loi (art. 3, al. 1, de la loi sur le CO₂) ne sera, dans ce cas, pas entièrement réalisée, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur la réalisation de l'objectif fixé pour les émissions intérieures à l'art. 3 de la loi sur le CO₂.

La réglementation des cas de rigueur ne s'applique que jusqu'au couplage du SEQE et du SCEQE, la liquidité au sein du marché commun étant ensuite assurée.

2.4 Engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Les entreprises à fort taux d'émission des secteurs économiques dont la charge liée à la taxe sur le CO₂ est élevée par rapport à leur valeur ajoutée, et dont la compétitivité au plan international serait de ce fait fortement entravée, ont la possibilité de se faire exempter de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles. Ces entreprises ne participent pas au système d'échange de quotas d'émission mais doivent, en contrepartie, s'engager à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (hors SEQE). La pratique a montré que certains secteurs économiques désignés par le Conseil fédéral à l'annexe 7 de l'ordonnance sur le CO₂ devaient être décrits de manière plus précise afin d'éviter des incertitudes.

L'OFEV a publié, début juillet 2013, la communication intitulée «Exemption de la taxe sans échange de quotas d'émission»⁶ afin d'aider les entreprises à présenter une demande et à mettre en œuvre leur engagement de réduction. Selon la pratique actuelle, une entreprise ne peut être exemptée de la taxe que si elle exerce principalement une des activités visée à l'annexe 7. La proportion des émissions de gaz à effet de serre générées par cette activité est désormais chiffrée et devra s'élever à 60 % au moins des émissions totales de gaz à effet de serre d'une entreprise (art. 66, al. 1, let. b).

Aujourd'hui déjà, plusieurs entreprises peuvent prendre ensemble un engagement de réduction lorsqu'elles remplissent les conditions, qui comprennent notamment aussi un

⁶ Office fédéral de l'environnement (éd.) 2013: Exemption de la taxe sur le CO₂ sans échange de quotas d'émission. Un module de la Communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1316: 64 p.

volume minimal d'émissions de 100 tonnes d'éq.-CO₂ par an et par entreprise. Toutes les entreprises seront ainsi traitées de la même manière indépendamment du fait qu'elles se regroupent ou non.

Certaines tâches d'exécution continueront d'être confiées à des organismes privés. A cet effet, l'OFEV a effectué en 2013 un appel d'offres public selon les directives de l'Organisation mondiale du commerce (appel d'offres OMC) et a adjugé l'élaboration et la mise en œuvre ainsi que le suivi des propositions d'objectifs en vue d'une exonération de la taxe à l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC)⁷. De par cette collaboration, l'ordonnance mentionnera désormais explicitement que les propositions concernant un objectif fondé sur des mesures devront être élaborées avec l'AEnEC (art. 69, al. 2^{bis}) et que les rapports de suivi devront être remis à l'OFEV par le biais de l'AEnEC (art. 72, al. 1). Les entreprises qui bénéficient des conseils de Cleantech Agentur Schweiz (ACT) pour l'élaboration, la mise en œuvre des propositions d'objectifs pourront remettre les rapports de suivi par le biais d'ACT (art. 72, al. 1). Les organismes privés pourront donner aux entreprises des instructions quant à la forme des rapports de suivi qu'elles doivent remettre.

2.5 Fonds de technologie

Avec le fonds de technologie, le Parlement a créé un instrument destiné à inciter à des investissements supplémentaires dans des installations et des procédés innovants à faible taux d'émission. L'octroi de cautionnements permet aux entreprises qui développent des installations et des procédés intéressants en matière de protection du climat d'avoir plus facilement accès à des fonds de tiers.

Au cours de l'année 2013, on a affiné le concept relatif à la mise en œuvre et préparé l'exécution. Le fonds de technologie sera géré par trois entités. Un comité de pilotage assurera la direction stratégique. La direction opérationnelle incombera à un secrétariat qui devra examiner les demandes de cautionnement et les soumettre à un comité de cautionnement composé de représentants de la Confédération et de l'économie privée, lui-même chargé d'évaluer les demandes et de les présenter à l'OFEV pour décision (art. 117).

Pour les tâches opérationnelles, l'OFEV fera appel à un organisme privé disposant des connaissances spécialisées et de l'expérience nécessaires en matière de financement d'entreprises. Un appel d'offres OMC sera donc émis au cours du premier trimestre 2014 en vue de l'attribution d'un contrat de prestations. Le secrétariat ainsi désigné examinera les demandes de cautionnement, contrôlera les rapports des entreprises auxquelles un cautionnement a été octroyé et prendra les mesures qui s'imposent à la survenance d'un cas de cautionnement, notamment pour des cautionnements qui risquent d'être réclamés (p. ex. des recommandations à l'intention de l'OFEV concernant des procédures de recours). La charge du secrétariat sera en partie couverte par les émoluments, qui seront calculés en fonction du temps consacré. Les émoluments pourront s'élever au maximum à 0,9 % par an du montant du cautionnement (art. 117, al. 5).

Quelques dispositions supplémentaires ont été introduites dans l'ordonnance sur le CO₂ afin de diminuer le risque de défaillance lié aux cautionnements. L'OFEV ou un

⁷ L'adjudication a été faite à l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des propositions d'objectifs en vue d'une exemption de la taxe, des conventions d'objectifs volontaires et des conventions d'objectifs avec objectif de réduction, et à Cleantech Agentur Schweiz (ACT) pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des conventions d'objectifs volontaires et des conventions d'objectifs avec objectif d'émission.

organisme mandaté par celui-ci pourra ainsi exiger des garanties supplémentaires, telles qu'un titre hypothécaire (art. 115, al. 4), lorsque la demande d'octroi d'un cautionnement pourrait être autrement refusée. Cette possibilité a principalement fait ses preuves pour le cautionnement des PME et a permis d'abaisser sensiblement le taux de défaillance.

L'OFEV peut exiger en tout temps de la part des entreprises bénéficiant d'un cautionnement les informations qui lui semblent nécessaires pour garantir le cautionnement. Dans le cas de jeunes entreprises notamment, un rapport annuel n'est pas suffisant pour permettre de reconnaître à temps une éventuelle évolution défavorable. Une fois le cautionnement octroyé, il est impossible de faire marche arrière.

2.6 Registre des échanges de quotas d'émission

Le registre est un système de comptabilité en ligne qui permet d'enregistrer de manière précise les données concernant l'octroi, la détention, le transfert, l'acquisition, l'annulation et la restitution des quotas d'émission et des certificats de réduction des émissions. Il est comparable à un registre foncier; il sert à documenter les modifications. L'échange à proprement parler est toutefois organisé selon les principes de l'économie de marché.

Un nouveau logiciel, dont le déploiement est prévu au premier semestre 2014, est actuellement en cours de développement. Quelques fonctionnalités supplémentaires seront ajoutées dans le cadre de ce projet. Par exemple, il sera désormais aussi possible de gérer les attestations délivrées pour des projets de réduction des émissions réalisés en Suisse dans le registre (cf. ch. 2.1). Les dispositions d'exécution relatives au registre doivent donc être complétées dans ce sens.

Autre nouveauté: la mise aux enchères de droits d'émission pourra désormais se dérouler dans le registre. Les entreprises suisses couvertes par le SEQE désirant participer à la mise aux enchères devront donc, en outre, indiquer les coordonnées d'une ou deux personnes habilitées à soumettre des offres dans le cadre de mises aux enchères ainsi que d'une ou deux personnes habilitées à valider les offres, et fournir les pièces d'identité de ces personnes (art. 47, al. 5). Ces informations devront parvenir à l'OFEV au moins deux semaines avant la date annoncée pour la mise aux enchères afin de garantir que la vérification des informations puisse être effectuée à temps. Une offre soumise lors d'une mise aux enchères de droits d'émission n'est contraignante qu'une fois que la personne habilitée à valider l'offre a donné son accord (art. 47, al. 7).

D'autres ajouts dans l'ordonnance sur le CO₂ visent à accroître la sécurité dans le registre: par exemple, l'OFEV pourra désormais refuser l'ouverture d'un compte ou l'inscription de personnes (personnes ayant procuration sur le compte, personnes habilitées à effectuer des transactions, personnes habilitées à soumettre des offres ou personnes habilitées à valider les offres) si les informations ou les documents qui lui sont fournis sont incompréhensibles, erronés ou obsolètes (art. 59a). Des infractions connues commises par une des personnes mentionnées ou par l'entreprise constituent également un motif de refus. Si, par exemple, une enquête pour blanchiment d'argent a déjà été ouverte à l'encontre d'une personne, l'OFEV pourra momentanément refuser de l'inscrire en tant que personne ayant procuration sur un compte, raison pour laquelle il pourra désormais également exiger des certificats de bonnes mœurs, notamment des extraits du casier judiciaire (art. 58, al. 5). L'OFEV pourra cependant aussi bloquer le compte ou l'accès des utilisateurs à celui-ci plus tard s'il existe une raison légitime de penser que le compte est utilisé à des fins délictueuses ou si une des infractions mentionnées à l'art. 59a est constatée (art. 64, al. 1).

Comme c'est aussi le cas dans d'autres pays, les certificats étrangers de certains types de projets ne devront plus pouvoir être inscrits ni négociés en Suisse dans le registre (art. 60, al. 3). Cette mesure touchera les réductions certifiées d'émissions à long-terme (ICER), les réductions certifiées d'émissions temporaires (tCER) provenant notamment de projets de reboisement et les certificats (CER) obtenus pour des projets de captage et de stockage géologique du CO₂ (*carbon capture and storage, CCS*). L'exclusion de ce type de projets s'effectue sur la base de la réglementation internationale dans le cadre de la CCNUCC⁸, qui exige le remplacement des unités de Kyoto dont la validité est limitée (ICER, tCER et CER de projets CCS) avant leur échéance. Si ces unités ne sont pas remplacées par leurs détenteurs, elles ne seront plus valables. Selon les directives de la CCNUCC, la Suisse aurait l'obligation de transférer les unités périmées sur un compte d'annulation. Afin d'exclure les aspects complexes liés à l'expropriation et/ou à la responsabilité, les certificats obtenus pour des projets de ce type ne peuvent pas être pris en compte en Suisse (annexe 2, ch. 1, let. b) ni gérés dans le registre. Les certificats de réduction des émissions obtenus pour des types de projets nouvellement exclus, déjà inscrits dans le registre, devront être transférés dans un autre registre, annulés volontairement ou remplacés par des certificats de réduction des émissions imputables en Suisse, ce au plus tard le 31 mars 2015 (art. 146b).

3 Commentaire concernant les modifications des différentes dispositions

Les commentaires concernant les différentes dispositions de l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur sont publiés sur le site de l'OFEV. Les commentaires ci-après concernent exclusivement les articles ayant été adaptés dans le cadre du présent projet.

Art. 4 Prise en compte des réductions d'émissions réalisées à l'étranger

Un alinéa supplémentaire (al. 3) clarifie l'imputation des réductions d'émissions réalisées à l'étranger en fixant expressément qu'elle fera l'objet de lettres d'approbation (*Letters of Approval / Authorization*). A l'inverse, la Suisse ne délivrera plus de lettres d'approbation (*Letters of Approval / Letters of Authorization*) pour les projets MDP (mécanisme de développement propre) et MOC (mise en œuvre conjointe) qui ne satisfont pas aux exigences qu'elle a fixées. Les critères de qualité ne s'appliquent pas seulement à l'imputation de certificats étrangers mais aussi au déroulement des projets. Cette réglementation était déjà implicitement contenue dans l'art. 4.

Art. 5 Attestations pour des projets et des programmes de réduction des émissions réalisés en Suisse

L'exigence selon laquelle la réduction d'émissions doit être additionnelle par rapport au statu quo (*business-as-usual*) implique la définition d'une évolution de référence hypothétique dans le cadre de chaque projet ou programme, par rapport à laquelle la prestation de réduction du projet ou du programme peut être prouvée et déterminée. L'extension de l'al. 1, let. b, par l'ajout d'un ch. 3 rend cette exigence explicite. L'évolution de référence hypothétique est basée sur un scénario alternatif pour le projet ou le programme. Deux cas sont alors possibles. Dans l'un, on renonce, dans le scénario de référence, à toute activité visant une réduction des émissions, ce qui est par exemple le cas lorsqu'un projet envisagé dans une décharge prévoit des activités destinées à capter les gaz à effet de serre alors que le projet alternatif ne comprend pas la construction d'installations de ce type. Dans l'autre cas, l'objectif du projet peut être

⁸ Décision 5/CMP.1, annexe, paragraphes 41 à 50, et décision 10/CMP.7, annexe, paragraphe 24 ss., de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC)

réalisé à qualité égale dans le scénario de référence, par exemple lorsque le transport d'une marchandise sur une distance donnée à un moment donné s'effectue par la route dans le scénario de référence et que le projet prévoit un transfert de la route au rail. L'élément déterminant – et exigé – est que le projet prévoie des activités susceptibles de réaliser des réductions d'émissions allant au-delà de celles obtenues selon l'évolution de référence.

De plus, des réductions d'émissions ne peuvent faire l'objet d'attestations que si la demande correspondante est déposée au plus tard trois mois après le début de la mise en œuvre (al. 1. let. d). Le nouvel al. 2 de l'art. 5 définit le début de la mise en œuvre comme étant la date à laquelle le requérant s'engage financièrement de façon déterminante envers des tiers en ce qui concerne la réalisation du projet ou du programme. Le début de la mise en œuvre correspond généralement à la date de conclusion de contrats de construction ou de contrats d'acquisition de composants essentiels pour le projet ou le programme. L'évaluation en vue d'établir si un engagement financier est déterminant dépend donc, d'une part, de sa proportion par rapport aux investissements totaux prévus et, d'autre part, du but de ces investissements. Lorsque le requérant ne s'engage pas envers des tiers mais qu'il réalise les réductions d'émissions grâce à des mesures organisationnelles prises en interne, le début de la mise en œuvre correspond à la date à laquelle la décision est prise.

Cette réglementation correspond à l'application actuelle dans le cadre de l'exécution. Le requérant fait partie intégrante des responsables du projet. Les obligations au sein de ceux-ci sont réglées contractuellement et ne font pas partie de la demande.

Art. 5a Programmes

Aujourd'hui déjà, les projets de réduction des émissions peuvent être mis en œuvre sous forme de projets individuels, de projets regroupés (regroupements de projets) et de projets similaires à un programme (programmes). Dans le cas d'un regroupement de projets, plusieurs projets individuels similaires sont réunis en un seul projet, la similitude résidant dans l'ampleur et la complexité des projets, les technologies utilisées et le volume des réductions d'émissions attendues. Une réglementation explicite des regroupements de projets dans l'ordonnance sur le CO₂ n'est pas nécessaire. En revanche, les programmes seront explicitement réglés dans l'ordonnance afin de pouvoir mieux prendre en compte leurs particularités.

Dans le contexte de l'introduction de dispositions relatives aux programmes dans l'ordonnance, la notion de «Vorhaben», qui s'applique exclusivement à des projets inclus dans des programmes, a été introduite dans la version allemande de l'ordonnance. Par rapport à un projet individuel, généralement relativement important, un programme réunit un grand nombre de projets plus petits qui, pris dans leur globalité, correspondent à la réduction d'émissions du programme. Chaque projet inclus dans un programme peut comprendre plusieurs mesures de même type.

Un programme comprend un grand nombre de projets («Vorhaben») similaires, la similitude résidant dans l'ampleur et la complexité des projets, les technologies utilisées et le volume des réductions d'émissions attendues. Des projets similaires ne diffèrent pas non plus par la méthode appliquée pour apporter la preuve des réductions d'émission obtenues (prescriptions en matière de calcul, additionnalité et suivi). Afin de garantir que seuls des projets similaires soient inclus dans le programme, des critères appropriés pour l'inclusion de nouveaux projets devront être définis dans la demande (cf. art. 7, al. 2). Lorsque les projets sont similaires, de nouveaux projets peuvent être inclus dans un programme sur toute la durée de celui-ci, donc également après la décision concernant son adéquation (cf. commentaire de l'art. 8).

Art. 6 Validation de projets et de programmes

Jusqu'ici, les informations devant figurer dans une demande étaient énumérées à l'art. 7. Avant qu'une demande de délivrance d'attestations puisse être déposée auprès de l'OFEV, le projet ou le programme doit être validé par un organisme agréé par l'OFEV. Toutefois, la réglementation en vigueur n'est pas claire quant aux informations que les organismes de validation sont censés contrôler. Toutes les informations demandées dans le cadre de la description du projet ou du programme seront donc désormais listées à l'al. 2, let. a à j.

La description du projet ou du programme doit définir sans ambiguïté les mesures prévues et les technologies utilisées dans le projet ou le programme (let. a et b). Elle doit en outre contenir des informations concernant la durée prévue du projet ou du programme (let. j) ainsi que la réduction d'émissions attendue et la méthode de calcul appliquée (let. e).

Afin de vérifier l'additionnalité, l'évolution de référence doit être définie dans le cadre de la description du projet ou du programme, en se fondant sur un scénario de référence (let. d). L'évolution hypothétique des émissions de gaz à effet de serre doit être choisie afin de constituer une alternative plausible à l'évolution des émissions dans le scénario du projet ou du programme. Le scénario de référence devra généralement correspondre à l'alternative la plus attrayante du point de vue économique. Le choix de ce scénario doit tenir compte des technologies et des mesures déjà appliquées dans la pratique. Les informations concernant la délimitation par rapport à d'autres instruments de politique climatique et énergétique (let. c) ainsi que la structure financière du projet ou du programme (let. g et h) servent également à vérifier l'additionnalité du projet ou du programme. On entend par d'autres instruments de politique climatique et énergétique, par exemple, des prescriptions cantonales ou des activités dans le cadre du programme SuisseEnergie.

Outre la standardisation de la preuve de l'effet, un avantage prépondérant d'un programme par rapport à un projet individuel est la flexibilité liée à l'échelonnement des projets: tous les projets inclus dans le programme étant similaires, il suffit d'en décrire au moins un dans la description du programme et de le faire valider. On garantit ainsi que chaque projet inclus dans le programme remplit les conditions fixées à l'art. 5. L'al. 4 précise en quoi le contrôle d'un programme diffère de celui d'un projet individuel. S'agissant des programmes, il y a lieu de distinguer entre l'organisation générale (par exemple la coordination des projets et les structures destinées à gérer les données des différents projets) et les projets inclus dans le programme. Des critères objectifs pour l'inclusion des projets dans le programme notamment la preuve de l'additionnalité, critères permettant de vérifier la similitude des projets, doivent être définis dans la description du programme. L'organisation générale comprend une définition exacte des structures générales, telles que les processus de recueil et d'enregistrement des données du suivi des différents projets inclus dans le programme (al. 2, let. f).

Art. 7 Demande de délivrance d'attestations

A la place des différentes informations concernant le projet (l'al. 2 en vigueur jusqu'ici est abrogé), la description du projet ou du programme au sens de l'art. 6, comprenant les différentes informations concernant le projet ou le programme, devra désormais être remise en même temps que le rapport de validation (l'al. 1). L'OFEV décidera de l'adéquation du projet ou du programme sur la base de la description de celui-ci et du rapport de validation. Si les demandes ne sont pas complètes, la charge liée au contrôle de la demande augmente considérablement, raison pour laquelle l'OFEV peut demander au requérant des informations supplémentaires. Lorsqu'une demande demeure incomplète bien que des compléments d'information aient été exigés, l'OFEV

n'entrera pas en matière sur la demande en se fondant sur l'art. 13, al. 2, de la loi sur la procédure administrative⁹.

Art. 8 Décision concernant l'adéquation d'un projet ou d'un programme

On entend par période de crédit la durée de validité de la décision concernant l'adéquation d'un projet ou d'un programme (al. 2). Les dispositions relatives à la prolongation de la période de crédit sont déplacées dans un nouvel art. 8a. Le nouvel al. 3 ajouté mentionne de manière explicite que de nouveaux projets peuvent être inclus en tout temps dans le programme pendant la période de crédit (y compris sa prolongation) pour autant qu'ils remplissent toujours les conditions fixées à l'art. 5. Il ressort clairement de la définition du programme figurant à l'art. 5a que ces projets doivent être similaires. La similitude des projets peut être vérifiée sur la base des critères définis dans le cadre de la description du programme (cf. commentaire de l'art. 6).

Art. 8a Prolongation de la période de crédit

La période de crédit peut être prolongée par périodes de trois ans si le requérant fait à nouveau valider le projet ou le programme et que l'OFEV accepte cette prolongation. La décision de l'OFEV se fonde sur les résultats d'une nouvelle validation du projet ou du programme qui ne diffère pas d'une validation au sens de l'art. 6. La demande de prolongation de la période de crédit doit être déposée auprès de l'OFEV au plus tard six mois avant l'échéance de la période de crédit afin qu'en cas de décision positive, la poursuite ininterrompue du projet ou du programme puisse être garantie.

Art. 9 Rapport de suivi

Actuellement, les organismes de vérification contrôlent, sur la base du rapport de suivi, si les réductions d'émissions satisfont aux exigences de l'art. 5 et si elles ont été obtenues et quantifiées de manière probante.

La tâche de l'organisme de vérification concernant le traitement simplifié des programmes par rapport aux projets (al. 3) est désormais explicitement définie à l'al. 4. En effet, dans le cas de programmes, ce n'est que dans le cadre de la vérification qu'il est décidé de manière concluante si le projet a été légitimement inclus dans le programme concerné. Cette légitimité est automatiquement garantie pour autant que tous les projets soient similaires au projet contrôlé dans le cadre de la validation quant à leur ampleur, aux technologies utilisées et à la prestation de réduction attendue. Il faut donc notamment démontrer, dans le cadre du suivi, que tous les projets nouvellement inclus sont similaires quant aux technologies utilisées, à l'évolution de référence et à la possibilité de prouver et de quantifier les réductions d'émissions obtenues. Il faut en outre prouver, pour chaque projet, qu'il est possible de délimiter les réductions d'émissions réalisées grâce au programme par rapport à celles obtenues dans le cadre des activités des entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂ (exemption avec ou sans participation au système d'échange de quotas d'émission). Les projets devant par définition être similaires, lors de la vérification du rapport de suivi du programme, le contrôle des projets peut être effectué par sondages. Le recours à des méthodes standardisées et à des contrôles effectués sur un échantillonnage abaisse les frais liés à l'établissement de la preuve de la réduction d'émissions obtenue pour le requérant. L'effet doit toutefois être contrôlé sur la base d'un choix de projets représentatifs, ce choix étant axé sur la complexité des différents projets et l'ampleur du programme. La procédure choisie pour la détermination de l'échantillon devra au préalable être exposée dans la description du programme et être validée.

⁹ RS 172.021

A l'avenir, les attestations pourront être négociées dans le registre (cf. commentaire de l'art. 57). Les demandes de délivrance d'attestations devront donc contenir des informations concernant les comptes sur lesquels les attestations devront être délivrées (al. 5).

Art. 10 Délivrance des attestations

Parallèlement à la délivrance d'attestations, différents autres instruments d'encouragement peuvent favoriser la mise en œuvre de projets ou de programmes. Comme la mise en œuvre d'un projet n'est souvent possible que grâce à une combinaison de différents instruments d'encouragement, l'ordonnance sur le CO₂ n'exclut pas un encouragement multiple. Toutefois, afin d'éviter tout double comptage, aucune attestation n'est délivrée pour des réductions d'émissions découlant de l'octroi d'aides financières étatiques ou de suppléments selon la loi sur l'énergie. En cas d'encouragement multiple, il y a donc lieu de procéder à une répartition de l'effet attribuable aux différentes contributions (al. 2).

Les al. 3 et 4 mentionnent désormais les différences entre les projets ou les regroupements de projets et les programmes. A la différence des projets individuels et des regroupements de projets, dans le cas de programmes, de nouveaux projets similaires peuvent être inclus dans un programme au cours de la période de crédit (y compris en cas de prolongations de celle-ci). La durée d'impact des différents projets est définie dans la description du programme et doit être validée. L'impact de nouveaux projets inclus dans un programme peut donc perdurer au-delà de la période de crédit du programme. La probabilité que l'impact d'un projet perdure au-delà de la période de crédit du programme est d'autant plus grande que le projet est inclus plus tardivement dans le programme. L'al. 4 limite la durée d'impact à dix ans au-delà de la fin du programme. Par conséquent, des attestations pourront être délivrées pour des projets inclus dans le programme au cours de la période de crédit (ainsi qu'au cours de la prolongation de celle-ci) jusqu'à dix ans après l'achèvement du programme.

La combinaison d'instruments d'encouragement publics et d'activités dans le secteur privé peut donner lieu à un double comptage, par exemple lorsque des attestations sont délivrées pour la mise sur le marché de biogaz dont la plus-value écologique est parallèlement facturée à des tiers par une augmentation du prix à la pompe. Afin de réglementer cette situation, l'art. 10 est complété par un al. 5 qui interdit une valorisation supplémentaire des réductions d'émissions ayant déjà fait l'objet d'attestations. Lorsque la plus-value écologique a déjà été vendue ou commercialisée, aucune attestation n'est délivrée pour les réductions d'émissions correspondantes.

Art. 11 Modifications importantes du projet ou du programme

Conformément à la définition, dans le cas de programmes, de nouveaux projets peuvent être inclus dans un programme durant toute la période de crédit (y compris les prolongations). L'al. 1 mentionne explicitement que l'inclusion de nouveaux projets dans un programme n'est pas considérée comme une modification importante.

Lorsqu'une nouvelle validation est effectuée en raison d'une modification importante, le délai de validité de la période de crédit recommence à courir. L'al. 3, qui a été ajouté, précise la validité de la période de crédit de la manière suivante: lorsqu'une nouvelle validation est effectuée au cours de la première période de crédit, la nouvelle décision concernant l'adéquation est à nouveau valable sept ans. En revanche, lorsque la nouvelle validation est effectuée au cours d'une prolongation de la période de crédit, la nouvelle décision concernant l'adéquation est valable trois ans.

Art. 11a Attestations pour les entreprises ayant conclu une convention d'objectifs avec objectif d'émission

Les entreprises qui ont conclu une convention d'objectifs concernant l'évolution de leur consommation d'énergie (convention d'objectifs) et qui s'engagent en plus, et par conséquent au-delà de cette convention, à réduire leurs émissions de CO₂ (objectif d'émission), peuvent demander des attestations pour les réductions d'émissions de CO₂ allant au-delà de l'objectif d'émission à condition que la convention d'objectifs ait été élaborée avec l'un des organismes mandatés par l'OFEV et l'OFEN. Un appel d'offres OMC a été émis, à cet effet, en 2013; l'adjudication a été faite à ACT et à l'AEnEC. Les exigences s'appliquant aux conventions d'objectifs avec objectif d'émission ne sont désormais plus exclusivement celles fixées à l'art. 5, mais sont réglées dans un article séparé. L'art. 12 continue de s'appliquer aux entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂.

Afin de garantir une égalité de traitement avec les entreprises exemptées de la taxe, les conventions d'objectifs avec objectif d'émission doivent satisfaire aux dispositions suivantes relatives à l'exemption de la taxe s'appliquant aux entreprises ayant pris un engagement de réduction: art. 67, al. 1 à 3 (let. b), art. 72 (al. 5) ainsi que, par analogie, art. 73 (al. 2). Les dispositions suivantes relatives aux projets de réduction des émissions réalisés en Suisse au sens de l'art. 6 s'appliquent, en outre, par analogie: validation du projet (art. 6), vérification du rapport de suivi (art. 9) et modifications importantes (art. 11). L'OFEV et l'OFEN ont publié une communication¹⁰ en tant que recommandation pour répondre aux questions qui peuvent se poser dans le cadre de l'exécution.

Les attestations sont délivrées sur demande, pour autant que les émissions effectives de CO₂ de l'entreprise aient été, chaque année, pendant les trois années précédentes, inférieures de plus de 5 % à la trajectoire de réduction définie, et ce à hauteur de la différence entre la trajectoire de réduction, moins 5 %, et les émissions effectives de CO₂ au cours de l'année considérée (al. 1, let. c, et al. 2). Cette démarche doit permettre de garantir que seules des prestations de réduction durables, fondées sur la mise en œuvre de mesures supplémentaires, fassent l'objet d'attestations et que les entreprises respectent, d'ici à 2020, l'objectif d'émission intégré dans la convention d'objectifs qu'elles ont conclue.

Les conventions d'objectifs avec objectif d'émission portent sur l'année civile, le 1^{er} janvier de la première année étant considéré comme le début de la mise en œuvre du projet. Aucune attestation ne sera délivrée pour l'année 2013 (al. 1). Lorsqu'un projet a recours à des contributions d'encouragement étatiques ou à des suppléments, aucune attestation ne pourra être délivrée pour l'effet correspondant (al. 3). Le nombre d'attestations délivrées diminue donc en fonction de la répartition de l'effet.

L'al. 4 mentionne que les attestations seront délivrées la dernière fois pour l'année 2020. La durée de validité de la convention d'objectifs avec objectif d'émission, tout comme celle des engagements de réduction, est limitée et échoit en 2020; elle diffère donc de la durée de la période de crédit (art. 8 et 8a).

Art. 12 Attestations pour les entreprises ayant pris un engagement de réduction

L'al. 1^{bis} précise qu'aucune attestation n'est délivrée à des entreprises ayant pris un engagement de réduction pour des projets ayant recours à des contributions

¹⁰ Office fédéral de l'environnement (éd.) 2013: Exemption de la taxe sur le CO₂ sans échange de quotas d'émission - Un module de la Communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1316: 64 p.

d'encouragement étatiques ou à des suppléments étatiques. A la différence des entreprises au sens de l'art. 11a, pour lesquelles une répartition de l'effet est effectuée en cas d'encouragement multiple, aucune réduction d'émissions financée par le biais de subventions du Programme Bâtiment ou d'investissements obligatoires prévus dans la législation sur l'énergie (encouragement des installations de CCF à combustibles fossiles, remboursement du supplément sur les coûts de transport) n'est imputée aux entreprises exemptées de la taxe.

Les propositions d'objectifs et les rapports de suivi des entreprises ayant pris un engagement de réduction sont contrôlés et audités par l'OFEV et l'OFEN ainsi que par les auditeurs mandatés à cet effet. Il n'est, par conséquent, pas nécessaire de valider les propositions d'objectifs ni de vérifier les rapports de suivi (al. 4).

Art. 13 Gestion et transaction des attestations

A l'avenir, les attestations pour des réductions d'émissions seront délivrées dans le registre. Les attestations y seront exclusivement gérées. Les documents relatifs aux projets (description du projet, rapports de validation et de vérification, notamment) seront gérés comme jusqu'à présent dans une banque de données interne de l'OFEV (al. 2). Le détenteur d'attestations pourra désormais disposer d'un compte dans le registre et consulter ainsi en tout temps les données concernant ses attestations. Les transactions ne devront plus être annoncées à l'OFEV (abrogation de l'al. 2 en vigueur jusqu'ici), mais pourront, en vertu de l'art. 61, être exécutées directement par le titulaire du compte concerné ou par des personnes ayant procuration sur ce compte.

Art. 25 Autre mode de définition des émissions de CO₂ déterminantes

Pour les voitures de tourisme ayant fait l'objet d'une réception par type, et qui, avant d'être admises pour la première fois à la circulation Suisse, ont été équipées afin de fonctionner avec un carburant différent de celui mentionné dans la réception par type (p. ex. gaz liquéfié) et pour lesquelles, au moment de la première immatriculation en Suisse, la réception par type ne mentionne pas les émissions effectives de CO₂, il sera à l'avenir possible de faire valoir d'autres sources pour les émissions de CO₂ déterminantes (al. 1^{bis}). Le renvoi à l'al. 1^{bis} est complété à l'al. 2, réglant ainsi qu'en l'absence de preuves, les émissions de CO₂ sont calculées selon l'annexe 4.

Art. 33 Versement d'acomptes

Selon la réglementation actuelle, les grands importateurs doivent verser des acomptes trimestriels sur la base des véhicules immatriculés au cours du trimestre précédent. Lorsque la flotte n'est pas homogène sur toute l'année en ce qui concerne les émissions de CO₂, l'importateur doit verser des acomptes pour certains trimestriels alors que, sur l'ensemble de l'année de référence, la flotte cumulée remplit l'objectif fixé. Le calcul des acomptes va donc à l'encontre des efforts que l'importateur déploie afin de respecter l'objectif individuel fixé pour l'ensemble de l'année de référence. Cette situation engendre différents inconvénients: l'importateur dispose de moins de liquidités; par ailleurs, lors du remboursement des acomptes, la Confédération doit verser des intérêts sur les montants à rembourser.

C'est pourquoi les acomptes seront désormais versés sur la base de tous les véhicules immatriculés pour la première fois au cours de l'année de référence durant les trimestres précédant l'établissement de la facture. Les acomptes déjà versés durant cette année seront déduits de l'acompte à payer, ceci avec une restriction: aucun montant ne sera reversé à l'importateur pendant l'année de référence en cours. Cette manière de procéder tend à diminuer les versements d'acomptes tout en garantissant que

l'acompte total versé après chaque trimestre correspond au moins à la sanction pour toutes les voitures immatriculées au cours de l'année de référence concernée.

Autre nouveauté: les acomptes ne devront désormais plus être versés à une échéance fixe mais pourront être facturés avec un délai de paiement courant de 30 jours. Cette modification tient compte du fait que de nombreuses entreprises effectuent leurs paiements sur une base mensuelle et qu'il peut y avoir des retards dans la facturation des acomptes.

La présente modification d'ordonnance est également l'occasion d'adapter l'intérêt rémunérateur en vigueur (cf. commentaire de l'art. 34). Par conséquent, il n'est plus question à l'al. 3 d'un intérêt rémunérateur à hauteur de l'intérêt moratoire mais d'un «intérêt sur montants à rembourser».

Art. 34 Intérêt moratoire et intérêt sur montants à rembourser

Les taux de l'intérêt moratoire et de l'intérêt sur montants à rembourser (anciennement intérêt rémunérateur), actuellement fixés à 5 % par an, sont nettement supérieurs à ceux pratiqués sur le marché pour la rémunération des capitaux. Afin d'éviter des incitations pernicieuses et de diminuer les remboursements après le bouclage des comptes annuels, les taux s'appliquant à l'intérêt moratoire et à l'intérêt sur montants à rembourser seront adaptés. Pour ne pas devoir réactualiser ces taux en fonction de leur évolution, ils correspondront désormais à ceux fixés pour l'impôt fédéral direct (cf. ordonnance sur l'échéance et les intérêts en matière d'impôt fédéral direct¹¹).

Art. 42 Participation sur demande

Une entreprise est en principe tenue de déposer une demande de participation au SE-
QE au début de la période d'engagement (art. 142, al. 2) ou, lorsque des installations ont été ajoutées, au plus tard six mois après que les critères de participation soient remplis (art. 42, al. 2). Les entreprises ayant initialement décidé de ne pas demander à participer au SEQE mais qui augmentent par la suite leur puissance calorifique totale de combustion pourront à nouveau déposer une demande de participation (art. 42, al. 2^{bis}). Une augmentation est considérée comme importante lorsque la puissance calorifique totale de combustion a été augmentée d'au moins 10 %. L'al. 3 a été légèrement adapté: étant donné que seule la puissance calorifique totale de combustion est déterminante pour la participation, il n'est pas nécessaire que les capacités de production installées figurent dans la demande.

Art. 46a Attribution de droits d'émission à titre gratuit aux nouveaux participants au SEQE

Un nouvel art. 46a a été ajouté afin de régler explicitement, dans l'ordonnance sur le CO₂, la pratique d'exécution déjà adoptée concernant l'attribution à titre gratuit aux nouveaux participants au marché. Ceux-ci se voient attribuer des droits d'émission à titre gratuit à partir de la date de participation au SEQE (al. 1). Le calcul de l'attribution à titre gratuit s'effectue selon les mêmes modalités que pour les entreprises déjà couvertes par le SEQE (al. 2); toutefois, si la participation est consécutive à un agrandissement d'installations fixes ou à une extension physique de la capacité, les règles régissant l'agrandissement des installations et les modifications importantes de la capacité doivent, en outre, être appliquées (al. 3). Si la participation de l'entreprise couverte par le SEQE s'effectue en vertu de l'al. 3, l'entreprise se voit attribuer, pendant l'exploitation d'essai (période entre la mise en service physique de l'installation et le

¹¹ RS 642.124

début de l'exploitation normale), des droits d'émission à hauteur des émissions effectives et, à partir du début de l'exploitation normale, des droits d'émission à titre gratuit calculés sur la base des référentiels de l'annexe 9 (cf. aussi le commentaire de l'art. 49a, al. 3).

Lorsqu'une entreprise s'étant auparavant engagée envers la Confédération à réduire ses émissions de gaz à effet de serre participe pour la première fois au SEQE, l'attribution à titre gratuit calculée est adaptée au degré de réalisation de l'engagement de réduction (al. 4). Dans le cas d'entreprises dont les émissions sont supérieures à la trajectoire de réduction fixée, l'attribution à titre gratuit est diminuée une seule fois à hauteur des émissions excédentaires; à l'inverse, dans le cas d'entreprises dont les émissions sont inférieures à la trajectoire de réduction fixée, elle est augmentée à hauteur de la différence entre la trajectoire de réduction et les émissions de gaz à effet de serre.

Art. 47 Mise aux enchères de droits d'émission

Le texte de l'ordonnance est précisé en ce qui concerne la procédure non concurrentielle. Désormais, ce ne sont plus uniquement les entreprises ayant besoin d'une faible quantité de droits d'émission qui pourront participer à cette procédure, mais toutes les entreprises couvertes par le SEQE. Toutefois, seul un nombre restreint de droits d'émission pourra leur être attribué au prix correspondant au résultat de la mise aux enchères concomitante de droits d'émission (al. 3). Dans la procédure non concurrentielle (al. 3), la fenêtre d'enchères pendant laquelle des offres peuvent être soumises correspond à celle de la procédure concurrentielle (al. 1). En soumettant une offre dans le cadre de la procédure non concurrentielle, l'enchérisseur accepte le prix fixé lors de la mise aux enchères.

Pour qu'une entreprise puisse participer à la mise aux enchères, elle doit avoir indiqué au préalable à l'OFEV au moins une personne habilitée à soumettre des offres et au moins une personne habilitée à valider les offres (al. 5). Les informations concernant les personnes habilitées à soumettre des offres et les personnes habilitées à valider les offres sont saisies dans le registre (al. 6 et art. 65, al. 1, let. b). Les personnes habilitées à valider les offres ne peuvent pas être désignées en tant que personnes habilitées à soumettre des offres. Les offres dans le cadre de la mise aux enchères ne deviennent contraignantes qu'après avoir été approuvées par la personne habilitée à les valider (al. 7). Cette disposition constitue une protection contre les offres abusives et les fraudes.

Art. 48 Certificats de réduction des émissions

La modification du volume de certificats de réduction des émissions imputables était jusqu'ici réglée à l'art. 49, al. 1, et est désormais déplacée à l'art. 48, al. 3, avec une légère adaptation de la formulation (cf. le commentaire y relatif de l'art. 49). Un nouvel al. 4 a été ajouté, dont la disposition prévoit que, dans le cas d'un nouveau calcul, le volume de certificats de réduction des émissions imputables est réduit tout au plus à 8 % du quintuple des droits d'émission attribués en moyenne par an au cours de la période allant de 2008 à 2012, déduction faite des certificats de réduction des émissions déjà imputés au cours de cette période. Cette quantité minimale a déjà été accordée aux entreprises au cours de la période d'engagement de 2008 à 2012 et ne devra pas être abaissée. La définition de l'élément d'attribution est donnée ci-après dans le commentaire de l'art. 49.

Art. 49 Diminution des droits d'émission attribués à titre gratuit

L'art. 49 se limite désormais aux cas dans lesquels l'attribution à titre gratuit est diminuée, les augmentations de l'attribution à titre gratuit étant désormais réglées dans un article séparé (art. 49a). Dans cet article, on a remplacé «la capacité de production ou de la puissance calorifique de combustion installées» par «la capacité installée d'un élément d'attribution» (al. 1, let. a). On précise ainsi, en accord avec le commentaire relatif à l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur jusqu'ici, que lors d'une modification de la capacité, l'évaluation porte sur la modification de la capacité installée définie pour un élément d'attribution (cf. chap. 9.2 de la communication de l'OFEV concernant le SEQE¹²). Un élément d'attribution comprend toutes les activités et les émissions d'une entreprise couverte par le SEQE donnant lieu à une attribution de droits d'émission à titre gratuit selon le même référentiel et pour le même statut en termes de risque de fuite de carbone.

La prescription selon laquelle la nouvelle attribution ne se fait qu'au début de l'année suivante n'est désormais plus réglée à l'al. 1 mais dans un alinéa séparé (al. 2). L'al. 3 correspond à l'ancien al. 2 de l'art. 49 et n'a pas été modifié.

Art. 49a Augmentation des droits d'émission attribués à titre gratuit

Les dispositions du nouvel art. 49a introduit concordent en grande partie avec les prescriptions de l'art. 49 en vigueur jusqu'ici; certaines expressions ont néanmoins été remplacées ou précisés (cf. commentaire de l'art. 49). A la différence de la réglementation en vigueur, la nouvelle attribution en cas d'augmentations de capacité ou d'extensions des installations n'est pas octroyée seulement à partir de l'année suivante mais dès le début de l'exploitation normale de l'installation concernée (al. 2). Cette manière de procéder garantit que les nouveaux participants au marché et les entreprises ayant augmenté leur capacité de manière importante ne soient pas pénalisés pendant la période intermédiaire entre le début de l'exploitation normale et le début de l'année suivante du fait que l'attribution correspondante à titre gratuit ne leur a pas été octroyée.

On considère que l'exploitation est normale lorsque la capacité supplémentaire de l'installation fonctionne sur une période continue de 90 jours à 40 % au moins (cf. chap. 9.2 de la communication de l'OFEV concernant le SEQE⁵). Dans le cas de la construction d'une nouvelle installation définie par un nouvel élément d'attribution (cf. commentaire de l'art. 49), des droits d'émission à titre gratuit à hauteur des émissions effectives (al. 3) sont, en outre, octroyés pour les émissions générées pendant la période intermédiaire entre la mise en service physique et le début de l'exploitation normale (exploitation d'essai) afin d'éviter une couverture insuffisante pendant cette période. Conformément aux règles d'attribution figurant à l'annexe 9, les émissions liées à la production de courant au cours de la phase d'exploitation d'essai ne sont pas non plus prises en compte pour l'attribution à titre gratuit. Dans le cas de modifications de capacité au sein d'éléments d'attribution existants, l'attribution à titre gratuit en vigueur jusqu'ici est accordée pour la période intermédiaire entre la mise en service physique de l'installation modifiée et le début de l'exploitation normale. L'al. 4 précise, dans le contexte d'une fermeture partielle ayant entraîné une réduction de l'attribution à titre gratuit, qu'en cas de redémarrage de l'exploitation, l'attribution initiale est à nouveau

¹² Office fédéral de l'environnement (éd.) 2013: Système d'échange de quotas d'émission SEQE - Un module de la Communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1317: 73 p.

octroyée à partir de l'année suivante. Les droits d'émission attribués à titre gratuit ne sont toutefois pas augmentés par rapport à l'attribution initiale.

Art. 52 Rapport de suivi

L'al. 1 est modifié en ce sens que les entreprises couvertes par le SEQE ne doivent plus fournir d'une manière générale des informations concernant l'évolution des capacités de production et des puissances calorifiques de combustion installées dans le rapport de suivi annuel, mais uniquement des informations concernant les éventuelles modifications des capacités installées des différents éléments d'attribution (al. 1, let. d; cf. aussi le commentaire de l'art. 49). Elles doivent, par ailleurs, fournir des informations sur l'évolution des volumes de production (al. 1, let. b). Ces informations sont nécessaires pour permettre de plausibiliser les émissions et mettre en évidence d'éventuelles fermetures partielles.

Afin que les informations concernant les entreprises puissent être saisies de manière uniforme et complète, l'OFEV définira la forme du rapport de suivi dans une directive (al. 2). L'OFEV a émis en 2013 un appel d'offres OMC pour ce soutien à l'exécution, et l'adjudication a été faite à l'AEnEC. Les entreprises couvertes par le SEQE au sens de l'art. 15 de la loi sur le CO₂ doivent utiliser l'outil de suivi contrôlé par l'OFEV (notamment en ce qui concerne les formules de calcul et l'intégralité) qui est mis à disposition des entreprises par l'AEnEC moyennant finance. Les entreprises couvertes par le SEQE qui sont tenues de participer au SEQE en vertu de l'art. 16 de la loi sur le CO₂ peuvent utiliser un autre outil de suivi. Les prescriptions de l'OFEV concernant la forme du rapport de suivi s'appliquent toutefois également. Ces précisions correspondent, sur le fond, à la pratique d'exécution actuelle.

L'al. 4 précise que l'OFEV peut demander en tout temps une vérification du rapport de suivi, qui peut être faite par sondages. Cette vérification doit être effectuée par un organisme agréé par l'OFEV, ceci afin d'en garantir une haute qualité.

Art. 55a Cas de rigueur

Le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen souhaité par le Conseil fédéral pourra être réalisé au plus tôt le 1^{er} janvier 2016, l'accord devant être ratifié par le Parlement. Jusqu'au couplage avec le SCEQE, les entreprises pour lesquelles l'acquisition de droits d'émission sur le marché suisse afin de remplir leurs obligations n'est pas économiquement supportable pourront déposer une demande afin d'évaluer si elles peuvent être considérées au titre de cas de rigueur.

Une demande de ce type sera approuvée lorsque l'acquisition de droits d'émission est manifestement économiquement insupportable pour l'entreprise. Dans la demande, l'entreprise devra démontrer de manière irréfutable qu'elle a épuisé toutes les possibilités dont elle dispose afin de remplir son obligation:

- elle doit avoir épuisé la quantité de certificats de réduction des émissions imputables conformément à l'art. 48 pour l'ensemble de la période allant de 2013 à 2020;
- elle doit avoir utilisé d'avance tous les droits d'émission attribués sur son compte exploitant (même ceux attribués pour l'année suivante);
- elle doit avoir utilisé tous les droits d'émission de la période antérieure figurant sur son compte exploitant;
- elle ne doit pas avoir vendu des droits d'émission depuis le 1^{er} janvier 2014;
- elle doit avoir participé aux mises aux enchères de droits d'émission effectuées par l'OFEV et avoir soumis des offres à un prix acceptable pour elle.

Une condition impérative pour que l'entreprise soit traitée au titre de cas de rigueur est qu'elle déclare être d'accord d'acquérir des droits d'émission européens à hauteur des certificats de réduction des émissions supplémentaires devant être pris en compte (al. 1, let c) et qu'elle transfère ces droits d'émission chaque année sur un compte de la Confédération suisse dans le registre de l'Union (al. 2).

La demande doit être déposée chaque année, au plus tard le 31 décembre, auprès de l'OFEV afin qu'en cas d'acceptation de la demande, l'entreprise puisse être soumise à la réglementation relative aux cas de rigueur à partir d'avril de l'année suivante. L'OFEV se prononce dans un délai de deux mois sur le nombre de certificats de réduction des émissions supplémentaires pouvant être pris en compte (al. 3).

Si un accord relatif au couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen entre en vigueur d'ici au 31 décembre 2020, les droits d'émission européens transférés sur le compte de la Confédération suisse par l'entreprise couverte par le SEQE seront pris en compte rétroactivement à la place des certificats de réduction des émissions supplémentaires imputés à la réalisation de l'obligation de l'entreprise (al. 5). En contrepartie, l'OFEV restituera à l'entreprise les certificats de réduction des émissions imputés en supplément (al. 5). En déposant la demande d'augmentation des certificats de réduction des émissions pouvant être pris en compte (al. 1, let. c), l'entreprise couverte par le SEQE concernée déclare accepter cette réglementation.

Si aucun accord n'entre en vigueur d'ici au 31 décembre 2020, l'OFEV retransférera, sur le compte de l'entreprise couverte par le SEQE, les droits d'émission européens que celle-ci avait transférés sur le compte de la Confédération suisse (al. 4). L'entreprise ne pourra exiger aucune indemnisation. Elle ne pourra notamment pas exiger une compensation pour une chute des prix des droits d'émission européens dans l'intervalle et ne recevra pas d'intérêts pour les droits d'émission transférés.

Art. 57 Principe

Les entreprises couvertes par le SEQE doivent posséder un compte exploitant (al. 1). Par ailleurs, les entreprises qui se sont engagées à remettre des droits d'émission, des certificats de réduction des émissions ou des attestations conformément à la loi sur le CO₂ (en d'autres termes les entreprises ayant pris un engagement de réduction, les exploitants de centrales thermiques à combustibles fossiles soumis à l'obligation de compenser, les importateurs et les producteurs de carburants fossiles soumis à l'obligation de compenser) ont également la possibilité d'ouvrir un compte exploitant ou un compte non exploitant (al. 2). Cette précision s'avère surtout nécessaire du fait que les attestations pourront désormais également être délivrées, transférées et remises dans le registre.

Toutes les unités étant uniquement délivrées sous forme électronique, toutes les autres entreprises ou personnes souhaitant négocier des droits d'émission, des certificats de réduction des émissions ou des attestations doivent posséder un compte non exploitant (al. 3).

Quiconque fait une demande de délivrance d'attestations pour un projet ou un programme au sens de l'art. 5, ou pour des réductions d'émissions supplémentaires au sens de l'art. 11a ou de l'art. 12, peut faire délivrer les attestations directement sur le compte d'un tiers dans le registre (al. 4). Le compte exploitant ou le compte non exploitant sur lequel les attestations devront être délivrées doit être indiqué à l'OFEV lors de la remise du rapport de suivi vérifié (art. 9, al. 5). Un compte propre ne doit donc pas obligatoirement être ouvert pour la délivrance des attestations.

Art. 58 Ouverture d'un compte

Désormais, les informations ne devront obligatoirement être fournies que pour au moins une personne ayant procuration sur le compte (deux jusqu'à présent) et au moins une personne habilitée à valider les transactions (une jusqu'à présent). Toutefois, il sera possible d'enregistrer jusqu'à quatre personnes ayant procuration sur le compte et jusqu'à quatre personnes habilitées à valider les transactions (al. 2). Cette adaptation vise à accroître la flexibilité pour le client et notamment aussi la sécurité du registre.

Afin de garantir également la sécurité du registre de manière comparable à la pratique internationale, l'OFEV pourra aussi exiger des informations supplémentaires, notamment un extrait du casier judiciaire (al. 5). Il ouvrira le compte demandé après examen des informations et des documents, pour autant que le requérant ait versé les émoluments (al. 6). S'il s'avère que les informations sont erronées ou incompréhensibles, l'OFEV peut refuser l'ouverture du compte (cf. commentaire de l'art. 59a).

Art. 59 Domicile de notification

La formulation de l'al. 1, let. c, a été précisée du point de vue grammatical. Le renvoi à l'art. 57, al. 2, est en outre supprimé dans la phrase introductive, tous les titulaires de comptes non exploitant étant concernés par la réglementation de l'art. 57.

Art. 59a Refus d'ouverture d'un compte

Afin d'accroître la sécurité dans le registre, il sera désormais possible de refuser une demande d'ouverture de compte. Des efforts dans ce sens sont également déployés au plan international afin d'adapter les différentes bases légales nationales dans ce sens. Le refus d'ouverture d'un compte s'effectue selon une procédure standardisée, basée sur des critères définis au préalable.

L'OFEV refusera l'ouverture d'un compte ou l'inscription des personnes ayant procuration sur le compte, des personnes habilitées à soumettre des offres, des personnes habilitées à valider les transactions ou des personnes habilitées à valider les offres lorsque les informations données ou les documents remis sont erronés ou incompréhensibles (p. ex. obsolètes, incomplètes ou non vérifiables par l'OFEV lorsque les demandes proviennent de l'étranger, al. 1, let. a) ou lorsqu'il existe des condamnations pour des infractions en lien avec le système d'échange de quotas d'émission, de blanchiment d'argent, à la réglementation en matière boursière ou contre le patrimoine (let. b).

L'OFEV suspendra l'ouverture du compte ou l'inscription des personnes ayant procuration sur le compte, des personnes habilitées à soumettre des offres, des personnes habilitées à valider les transactions ou des personnes habilitées à valider les offres lorsque des enquêtes concernant des infractions en lien avec le système d'échange de quotas d'émission, le blanchiment d'argent, des délits boursiers ou d'autres infractions contre le patrimoine ont été ouvertes et sont encore en cours (al. 2). L'OFEV pourra exiger des informations détaillées concernant les enquêtes afin d'évaluer la nécessité de suspendre l'ouverture du compte (art. 58, al. 5).

Les entreprises couvertes par le SEQE qui sont tenues de participer au SEQE doivent impérativement posséder un compte exploitant. Au lieu de refuser ou de suspendre l'ouverture d'un compte, l'OFEV ouvre, le cas échéant, un compte bloqué sur lequel les droits d'émission seront attribués jusqu'à ce que les motifs ayant entraîné le refus ou la suspension de l'ouverture du compte soient caducs (al. 3).

Art. 60 Inscription au registre

L'article est complété par l'ajout des attestations et des offres soumises dans le cadre de mises aux enchères (al. 1 et 2).

Les unités mentionnées à l'al. 3 – réductions certifiées d'émissions à long-terme (ICER), réductions certifiées d'émissions temporaires (tCER) et certificats (CER) obtenus grâce au captage et à la séquestration géologique du CO₂ (*Carbon Capture and Storage*, CCS) – ne sont plus admises dans le registre afin d'exclure les aspects complexes liés à la expropriation et/ou à la responsabilité. En effet, conformément aux directives internationales, les unités de Kyoto dont la validité est limitée (ICER, tCER et CER de projets CCS) doivent être remplacées avant leur échéance. Si ces unités ne sont pas remplacées par leurs détenteurs, elles ne seront plus valables. Selon les directives de la CCNUCC, la Suisse aurait alors l'obligation de transférer les unités périmées sur un compte d'annulation. La disposition transitoire de l'art. 146b s'applique aux unités déjà inscrites au registre qui ne seront désormais plus admises.

Etant donné que les attestations et les droits d'émission représentent des avoirs importants, l'OFEV tiendra un journal des attestations et des droits d'émission pour la deuxième période d'engagement sous la forme d'une banque de données électronique, dans laquelle seront consignées les données relatives à leur obtention, leur délivrance ou leur attribution, leur transfert, leur annulation volontaire et leur remise (al. 4).

Art. 61 Transactions

L'article est complété par l'ajout des attestations et des offres soumises dans le cadre de mises aux enchères et des attestations. Le terme de «transfert» est remplacé par celui de «transaction».

Art. 62 Gestion du registre

L'article est complété par l'ajout des offres soumises dans le cadre de mises aux enchères. Le terme de «transfert» est remplacé là où cela s'avère nécessaire par celui de «transaction».

Art. 63 Exclusion de responsabilité

L'article est complété par l'ajout des attestations et des offres soumises dans le cadre de mises aux enchères. Le terme de «transfert» est remplacé là où cela s'avère nécessaire par celui de «transaction».

Art. 64 Blocage et fermeture d'un compte

L'OFEV pourra, comme jusqu'à présent, bloquer momentanément un compte ou l'accès à des utilisateurs. Ceci peut notamment être le cas lorsque des enquêtes concernant des infractions en lien avec le système d'échange de quotas d'émission, le blanchiment d'argent, des délits boursiers ou d'autres infractions contre le patrimoine ont été ouvertes ou sont encore en cours (al. 1). L'al. 2 a été complété par l'ajout des attestations.

Art. 65 Protection des données

L'article est complété là où cela s'avère nécessaire par l'ajout de la personne habilitée à soumettre des offres et de la personne habilitée à valider les offres» (let. b) et des attestations (let. c).

S'agissant des entreprises couvertes par le SEQE, il est précisé que, parallèlement aux données concernant les installations et les émissions, la quantité de droits

d'émission attribués à titre gratuit ainsi que le volume de droits d'émission et de certificats de réduction des émissions remis sont inscrits dans le registre (let. d).

Art. 66 Conditions

Les entreprises exerçant principalement une des activités visées à l'annexe 7 sur leur emplacement (al. 1, let. a), activité générant au moins 60 % des émissions de gaz de l'entreprise (al. 1, let. b), pourront déposer une demande en vue de la définition d'un engagement de réduction pour autant qu'elles aient rejeté un volume de gaz à effet de serre supérieur à 100 tonnes d'éq.-CO₂ au cours d'une des deux années écoulées (al. 1, let. c). Les années 2013 et 2014 sont déterminantes pour une exemption de la taxe sur le CO₂ à partir du 1^{er} janvier 2015. Ces précisions correspondent, sur le fond, à la pratique d'exécution actuelle.

Plusieurs entreprises peuvent s'engager ensemble à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans la mesure où chacune d'entre elles remplit les conditions fixées à l'al. 1: en d'autres termes, lorsque chacune d'entre elles exerce, sur son emplacement, une activité principale dans le cadre de laquelle elle a rejeté un volume de gaz à effet de serre supérieur à 100 tonnes d'éq.-CO₂ au cours d'une des deux années écoulées.

Art. 69 Demande de définition d'un engagement de réduction

Afin que les données concernant les entreprises puissent être recueillies de manière uniforme et complète, l'OFEV définira la forme du formulaire de demande dans une directive. Les entreprises devront utiliser le formulaire de demande mis à disposition (al. 1).

L'al. 2^{bis} précise que l'objectif fondé sur des mesures doit être élaboré en collaboration avec un organisme mandaté à cet effet par l'OFEV. L'OFEV a émis en 2013 un appel d'offres OMC pour ce soutien à l'exécution, et l'adjudication a été faite à l'AEnEC. Les auxiliaires utilisés à cet effet seront élaborés par l'AEnEC et contrôlés par l'OFEV, notamment en ce qui concerne les formules de calcul et l'exhaustivité.

Aucune attestation ne peut être demandée pour la mise en œuvre de mesures soutenues par des aides financières étatiques ou des contributions de tiers (art. 12). L'al. 3, let. b, précise par conséquent que l'OFEV peut demander toutes les informations qui lui sont nécessaires concernant le financement des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre déjà réalisées. Ces précisions correspondent, sur le fond, à la pratique d'exécution actuelle.

Art. 72 Rapport de suivi

Afin que les informations données par les entreprises puissent être saisies de manière uniforme et complète, l'OFEV définira la forme des rapports de suivi dans une directive (al. 2). L'OFEV a émis en 2013 un appel d'offres OMC pour ce soutien à l'exécution, et l'adjudication a été faite à l'AEnEC. Les entreprises ayant pris un engagement de réduction doivent utiliser l'outil de suivi prescrit, dont les formules de calcul et l'exhaustivité, notamment, ont été contrôlées par l'OFEV, et que l'AEnEC met à disposition moyennant finance. Les entreprises qui demandent conseil à ACT pour l'élaboration et la mise en œuvre de propositions d'objectifs peuvent utiliser l'outil de suivi d'ACT. L'AEnEC et ACT transmettent les rapports de suivi qui leurs sont remis à l'OFEV (al. 1). Ces précisions correspondent, sur le fond, à la pratique d'exécution actuelle.

Art. 75 Prise en compte des certificats de réduction des émissions

L'al. 2, let. c, prévoit qu'en cas d'adaptation de l'objectif d'émission ou de l'objectif fondé sur des mesures, le volume de certificats de réduction des émissions imputable

sera abaissé tout au plus à 8 % du quintuple des émissions autorisées en moyenne par an au cours de la période allant de 2008 à 2012, déduction faite des certificats de réduction des émissions déjà imputés au cours de cette période. Ce volume minimum était déjà accordé aux entreprises au cours de la période allant de 2008 à 2012; il ne peut donc pas être diminué.

Art. 91 Respect de l'obligation de compenser

L'al. 3 est complété en ce sens qu'un rapport de suivi vérifié doit être remis pour les projets que la personne soumise à l'obligation a réalisés elle-même. Ce rapport devra démontrer que les exigences posées aux projets de réduction des émissions réalisés en Suisse sont remplies. Le rapport de suivi devra être contrôlé par un organisme de vérification agréé par l'OFEV.

Art. 115 Garantie du cautionnement

L'al. 4, qui a été ajouté, permet d'exiger des garanties supplémentaires lorsque le cas le requiert et que la demande d'octroi d'un cautionnement pourrait autrement être refusée. Des garanties possibles sont des cautions des détenteurs (actionnaires) des entreprises ou des droits de propriété sur des biens immobiliers appartenant aux détenteurs ou à l'entreprise. Les garanties supplémentaires permettent l'octroi d'un cautionnement selon les principes économiques et peuvent renforcer l'effet du fonds de technologie car elles diminuent la probabilité de défaillance et préservent la fortune du fond.

Art. 116 Obligation de communiquer et rapport

Les obligations liées au rapport ont été étendues afin qu'il soit possible de reconnaître suffisamment tôt si l'entreprise ayant fait l'objet d'un cautionnement est en difficulté. D'une part, des informations supplémentaires sont exigées: outre le bilan et le compte de résultats, qui doivent être remis dans les trois mois suivant la clôture des comptes (al. 3), et la situation concernant le prêt, des informations concernant le cours des affaires passées et l'évolution attendue ainsi que la liquidité et la structure financière de l'entreprise sont demandées (al. 2). Désormais un rapport pourra être exigé en tout temps, et par conséquent à des intervalles plus courts qu'un rythme annuel (al. 4). Des rapports plus fréquents sont notamment indiqués dans la phase de financement précoce d'une entreprise.

Art. 117 Exécution

L'organisation de l'exécution du fonds de technologie comprendra un comité de pilotage, un comité de cautionnement et un secrétariat externe (al. 1 à 4). Les organes devront être indépendants: les membres ne devront avoir aucun lien entre eux et ne pourront pas siéger dans plusieurs organes.

En vertu de l'art. 39, al. 2, de la loi sur le CO₂, l'OFEV peut confier des tâches d'exécution à un secrétariat externe dans le cadre d'un mandat de prestations. Les tâches du secrétariat comprennent la réception et le traitement des demandes, la préparation et la remise des documents à l'intention du comité de cautionnement et le contrôle des rapports, ainsi que les mesures à prendre à la survenance d'un cas de cautionnement. Une partie de la charge du secrétariat devra être financée par des émoluments. Avant que les émoluments soient perçus, une première évaluation grossière de la demande pourra être faite dans le cadre d'un premier entretien, non facturé, avec un conseiller.

L'ordonnance du 3 juin 2005 sur les émoluments de l'OFEV¹³ est également adaptée parallèlement à la présente modification d'ordonnance afin de tenir compte des connaissances spécifiques requises dans le domaine des cautionnements. La modification de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFEV permet d'augmenter l'émolument de base jusqu'à 240 francs par heure. On compte une charge de travail moyenne d'environ deux jours ouvrables pour l'examen des demandes. L'émolument forfaitaire y relatif s'élèvera donc à environ 3000 francs. Lorsqu'une demande est acceptée, des émoluments annuels seront, en outre, facturés en fonction du temps consacré à la gestion du cautionnement. Ils ne devront toutefois pas dépasser 0,9 % par an du montant du cautionnement.

Le comité de cautionnement évalue les demandes de cautionnement à l'intention de l'OFEV. La loi fixant des limites aux compétences de ce comité, la décision finale reste réservée à l'OFEV, responsable de l'exécution. Généralement, l'OFEV n'effectue un examen plus poussé que lorsque certains indices laissent penser qu'une vérification de la recommandation du comité de cautionnement s'avère nécessaire.

Art. 135 Adaptation des annexes

L'annexe 9, ch. 2, devra désormais pouvoir être adaptée dans le cadre des compétences du DETEC lorsque les bases pour l'application des coefficients d'adaptation sont modifiées dans le système européen d'échange de quotas d'émission (modifications de la décision n° 2010/2/UE¹⁴; let. d^{bis}). En effet, la liste des secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone est continuellement adaptée par l'UE et sera notamment révisée d'ici à 2015. Ces modifications seront examinées par le DETEC et prises en compte, le cas échéant, afin d'éviter des distorsions de la concurrence par rapport au SCEQE.

Art. 139 Report des certificats de réduction des émissions non utilisés

Les certificats de la période allant de 2008 à 2012 qui n'ont pas été reportés peuvent être utilisés jusqu'au 31 mars 2015 pour remplir les obligations. S'ils ne sont pas remis jusqu'à cette date, ils seront irrévocablement annulés par l'OFEV, et ce sans indemnisation.

Art. 146a Attestations pour des projets de réduction des émissions réalisés en Suisse

De par la présente modification d'ordonnance, les attestations délivrées pour des réductions d'émissions seront désormais gérées dans le registre national des échanges de quotas d'émission. Les attestations délivrées entre le 1^{er} janvier 2013 et l'entrée en vigueur de la présente modification d'ordonnance, et qui étaient gérées dans une banque de données exploitée par l'OFEV, seront transférées par ce dernier dans le registre d'ici au 30 juin 2015. Afin que l'OFEV puisse effectuer ce transfert, il demandera en temps voulu aux détenteurs d'attestations de lui communiquer le compte non exploitant ou le compte exploitant du registre national des échanges de quotas sur lequel les attestations devront être transférées.

¹³ RS 814.014

¹⁴ Décision n° 2010/2/UE de la Commission du 24 décembre 2009 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone. JO L1 du 5.1.2010. p. 10: modifiée en dernier lieu par la décision 2012/198/UE. JO L 241 du 07.09.2012. p. 52.

Art. 146b Certificats de réduction des émissions ne pouvant plus être inscrits dans le registre

Les unités mentionnées à l'art. 60, al. 3 – ICER, tCER et certificats issus de projets CCS (cf. commentaire de l'art. 60) – ne seront désormais plus admises dans le registre afin d'exclure les aspects complexes liés à la expropriation et/ou à la responsabilité. Les unités de Kyoto concernées déjà inscrites au registre et qui ne seront échues qu'après le 31 mars 2015 devront être transférées dans un autre registre au plus tard le 31 mars 2015 (al. 1, let. a) ou transférées volontairement sur un compte d'annulation (al. 1, let. b). Les unités de Kyoto dont la validité échoit déjà avant le 31 mars 2015 devront être remplacées conformément aux règles du Protocole de Kyoto¹⁵. Ces unités devront être remplacées, dans le registre, par des certificats d'émission qui satisfont aux exigences de l'art. 4. Si les unités de Kyoto concernées ne sont pas remplacées à temps (al. 2) ou transférées dans un autre registre, elles seront annulées. Aucune indemnisation ne pourra être exigée.

4 Commentaire concernant les modifications des annexes

Annexe 3 Réductions d'émissions réalisées en Suisse ne pouvant pas faire l'objet d'attestations

Actuellement, le stockage de carbone et l'évitement d'émissions de CO₂ par le maintien de puits de carbone ne sont pas admis en tant que projets de réduction des émissions pouvant faire l'objet d'attestations, exception faite des produits issus du bois. Désormais, les réductions d'émissions obtenues par la régénération des marais et des zones humides seront aussi explicitement exclues (let. b^{bis}). La régénération des marais et des zones humides en tant qu'autre activité de stockage du CO₂ fait actuellement l'objet de discussions au plan international. Des estimations indiquent que 10 % des émissions mondiales sont imputables à la destruction des marais. Toutefois, la communauté des Etats n'a pas encore décidé des règles d'imputation. De plus, pour qu'une prise en compte soit possible dans le cadre de l'engagement de Kyoto, le Conseil fédéral devrait au préalable annoncer cette activité auprès de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques. Cependant, les données de base et les paramètres utilisés pour le calcul des réductions d'émissions liées à des activités de protection du climat dans les marais sont à l'heure actuelle encore insuffisants. Par conséquent, les réductions d'émissions obtenues par la remise en eau des marais ne feront pas l'objet d'attestations tant qu'il n'existera pas de norme de calcul reconnue au plan international. L'annexe 3 de l'ordonnance sera complétée en conséquence (let. b^{bis}).

Annexe 7 Activités donnant droit de participer au SEQE ou d'être exempté de la taxe en prenant un engagement de réduction

Certains chiffres de l'annexe 7 sont précisés afin d'en améliorer la compréhension.

Précision concernant la fabrication de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux: transformation de produits issus de l'agriculture et de la pêche en denrées alimentaires et fourrage destinés à l'homme ainsi qu'aux animaux (ch. 3) et engraissement de porcs et de volailles (ch. 3^{bis}).

Précision concernant le terme de blanchisserie: nettoyage de textiles (ch. 6).

Précision concernant les articles fabriqués à partir de papier et de carton (ch. 8).

¹⁵ Décision 5/CMP.1, annexe, paragraphes 41 à 50, et décision 10/CMP.7, annexe, paragraphe 24 ss., de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC)

Précision concernant la recherche appliquée et le développement expérimental qui, en tant que développements de technologies, sont considérés comme faisant partie de la fabrication des produits chimiques ou pharmaceutiques (ch. 10).

Précision du ch. 12 par l'ajout de la fabrication de produits en asphalte.

Précision du ch. 17 par l'ajout « d'autres véhicules ».

Précision du ch. 20 concernant la production de chaleur ou de froid: production à partir de combustibles fossiles.

Annexe 8 Calcul de la quantité maximale de droits d'émission disponibles

Le nouveau ch. 3 prévoit que le plafond d'émission (*cap*) soit adapté pour l'ensemble du SEQE lors de la mise en service d'une centrale thermique à combustible fossile au sens de l'art. 22 de la loi sur le CO₂ remplaçant, grâce à la récupération de chaleur, la production de chaleur fossile dans une entreprise couverte par le SEQE. Etant donné que, dans le cadre de l'obligation de compenser de la centrale thermique à combustible fossile, les économies d'émissions sont imputées à l'entreprise couverte par le SEQE, le plafond d'émission dans le SEQE doit être abaissé en conséquence. En cas de couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen et si l'intégration prévue des centrales thermiques à combustibles fossiles dans le SEQE est effective, cette disposition sera vraisemblablement abrogée.

Annexe 9 Calcul des droits d'émission attribués à titre gratuit

Une erreur dans la note de bas de page sous ch. 2 a été corrigée (correction purement formelle).

5 Commentaire concernant la modification de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFEV

L'ordonnance du 3 juin 2005 sur les émoluments de l'OFEV¹⁶ est modifiée en même temps que l'ordonnance sur le CO₂ afin de tenir compte des connaissances spécifiques nécessaires dans le domaine des cautionnements. La modification de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFEV permet d'augmenter l'émolument de base de 140 francs par heure (art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFEV) jusqu'à 240 francs par heure. On compte une charge de travail moyenne d'environ deux jours ouvrables pour l'examen des demandes. L'émolument forfaitaire y relatif s'élèvera donc à environ 3000 francs. Lorsqu'une demande est acceptée, des émoluments annuels pour la gestion des cautionnements seront, en outre, facturés en fonction du temps consacré. Les émoluments ne devront pas dépasser 0,9 % par an du montant du cautionnement.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour l'économie

Les effets économiques des instruments de politique climatique ont été présentés de manière détaillée dans le message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012¹⁷. La présente modification d'ordonnance vise essentiellement à

¹⁶ RS 814.014

¹⁷ FF 2009 6723

apporter des précisions liées à l'exécution. Les principales conséquences de la présente modification d'ordonnance pour l'économie sont brièvement présentées ci-après.

Pour les importateurs de carburants fossiles et les exploitants de centrales thermiques à combustibles fossiles, les modifications proposées en ce qui concerne les attestations délivrées pour des réductions d'émissions constituent une simplification. La réglementation plus claire des formes alternatives de projets, notamment des programmes, crée des conditions-cadres plus stables et accroît la sécurité des investissements. Les programmes, qui sont déjà admis dans la pratique actuelle, abaissent les coûts et la charge administrative, certaines étapes de la procédure, telles que la validation et la vérification des rapports de suivi, ne devant pas être effectuées séparément pour chaque projet.

La gestion des attestations dans le registre permettra aux vendeurs et aux acheteurs d'avoir directement accès à leurs attestations. Ils pourront ainsi acheter ou vendre en tout temps sans être, comme jusqu'à présent, dépendants des horaires de bureau pour annoncer le transfert d'attestations à l'OFEV. Un aspect non négligeable est aussi le fait qu'avec une gestion des attestations dans le registre, les normes de sécurité seront sensiblement accrues, ce qui limitera l'usage abusif des attestations.

Les adaptations minimales des dispositions d'exécution relatives aux prescriptions en matière d'émissions de CO₂ s'appliquant aux voitures de tourisme neuves n'auront aucun impact sur l'économie. La nouvelle réglementation des acomptes (art. 33) aura des effets positifs pour les grands importateurs, des acomptes plus faibles leur laissant une marge de liquidités plus grande.

Les modifications d'ordonnance proposées concernant le système d'échange de quotas d'émission sont presque exclusivement des précisions qui concrétisent le droit existant, raison pour laquelle il n'y a pas lieu de s'attendre à ce qu'elles aient un impact sur l'économie. La réglementation des cas de rigueur, qui s'appliquera aux entreprises couvertes par le SEQE qui ne seront vraisemblablement pas en mesure de remplir entièrement leur obligation de remettre des droits d'émission ou des certificats de réduction des émissions, est nouvelle. Elle ne sera appliquée que dans des cas absolument exceptionnels, c'est-à-dire si les entreprises concernées sont en mesure de démontrer de manière incontestable qu'elles ont épuisé toutes les options possibles pour remplir entièrement leur obligation (cf. commentaire de l'art. 55a) et que, pour elles, l'acquisition de la quantité manquante de droits d'émission n'est pas économiquement supportable. Cette réglementation des cas de rigueur constitue un allègement pour les entreprises dont le taux d'émission est particulièrement élevé et qui, de par les règles d'attribution, ne se voient attribuer qu'une faible quantité de droits d'émission à titre gratuit: elle leur permettra de pouvoir malgré tout remplir leur obligation jusqu'à la réalisation du couplage avec le SEQE sans être désavantagées par rapport à la concurrence européenne. Etant donné son caractère exceptionnel, la réglementation des cas de rigueur n'aura pas d'impact notable sur l'économie.

Les modifications d'ordonnance proposées concernant les entreprises exemptées de la taxe qui ne participent pas au SEQE n'auront également qu'un impact minimal sur l'économie. La charge liée à une demande d'exemption de la taxe sur le CO₂ reste toujours beaucoup plus faible que les frais économisés du fait de l'exemption de la taxe. La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles ayant été augmentée à 60 francs par tonne de CO₂ à partir du 1^{er} janvier 2014, cet avantage sera encore accentué. La nouvelle réglementation stipule que plusieurs entreprises ne peuvent prendre ensemble un engagement de réduction que si une des activités principales visées à l'annexe 7 est exercée dans toutes les entreprises et si chaque entreprise a rejeté un volume de gaz à effet de serre supérieur à 100 tonnes d'équivalents-CO₂ (éq.-CO₂) au cours d'une des deux années écoulées. Contrairement à la réglementation en vigueur,

les entreprises très petites qui rejettent moins de 100 tonnes d'éq.-CO₂ par an ne pourront à l'avenir plus demander à être exemptées de la taxe sur le CO₂ en prenant ensemble un engagement de réduction envers la Confédération.

Les modifications proposées pour les dispositions d'exécution concernant le fonds de technologie et le registre n'auront aucun impact sur l'économie.

6.2 Charge d'exécution pour la Confédération et les cantons

6.2.1 Confédération

La présente modification n'a aucune incidence sur la charge d'exécution de la Confédération.

Chaque année, 25 millions de francs du produit de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles sont affectés au financement du fonds de technologie (art. 35 de la loi sur le CO₂). La nouvelle organisation d'exécution en trois niveaux décrite dans la présente modification d'ordonnance est solide et vise à ne pas prendre de risques inutiles au regard des nombreuses incertitudes existantes. Afin de préserver la fortune du fonds, le secrétariat privé devra être financé en partie par des émoluments.

6.2.2 Cantons

Les cantons ne sont pas directement touchés par la présente modification d'ordonnance.

7 Entrée en vigueur

La modification d'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2014.