Système d'échange de quotas d'émission de l'Union: création et fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché

2014/0011(COD) - 22/01/2014 - Document de base législatif

OBJECTIF : créer une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'Union européenne.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : au début de la troisième période d'échanges (2013-2020), le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne se caractérisait par **un important déséquilibre entre l'offre et la demande de quotas**, se traduisant par un excédent d'environ **2 milliards de quotas**, qui devrait croître dans les prochaines années pour atteindre plus de 2,6 milliards de quotas d'ici à 2020.

Ce déséquilibre s'explique essentiellement par l'inadéquation entre l'offre de quotas d'émission à mettre aux enchères, laquelle est fixée d'une manière très rigide, et la demande à l'égard de ces quotas, qui est flexible et sur laquelle influent les cycles économiques, les prix des combustibles fossiles et d'autres facteurs encore. À court terme, il a été décidé, pour atténuer les effets de l'excédent, de reporter la mise aux enchères («gel») de 900 millions de quotas au cours des premières années de la phase 3.

Le SEQE de l'UE a été établi pour permettre à l'UE d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions d'une manière harmonisée et dans des conditions économiquement rationnelles. Si le plafonnement des émissions garantit la réalisation de l'objectif environnemental, l'existence d'un excédent important incite moins à investir dans des technologies à faible intensité de carbone et, partant, a des répercussions négatives sur le rapport coût/efficacité du système. Si aucune solution n'est trouvée pour y remédier, **ces déséquilibres compromettront considérablement la capacité du SEQE de l'UE à atteindre ses objectifs** de manière rentable lors des phases ultérieures.

Le rapport de la Commission sur l'état du marché européen du carbone en 2102 a mis en évidence la nécessité de mesures pour lutter contre les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande. **Ce déséquilibre devrait perdurer** et l'adaptation de la trajectoire linéaire pour atteindre un objectif plus ambitieux, que prévoit le cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, ne sera probablement pas suffisante pour y remédier.

En effet, une modification du facteur linéaire ne fait évoluer le plafond que progressivement. En conséquence, l'excédent ne diminuerait également que progressivement, de sorte que le marché devrait continuer à fonctionner pendant plus d'une décennie avec un excédent d'environ 2 milliards de quotas voire davantage. Pour remédier à ce problème et **rendre le système européen d'échange de quotas d' émission plus résilient aux déséquilibres**, une réserve de stabilité du marché devrait être mise en place.

ANALYSE D'IMPACT : l'analyse d'impact a montré : i) que la création d'une réserve de stabilité du marché pourrait aider à remédier aux déséquilibres actuels ; ii) qu'une telle réserve rendrait le SEQE plus

résistant à tout futur évènement de grande ampleur susceptible de perturber gravement l'équilibre entre l' offre et la demande ; iii) que le recours à la réserve de stabilité du marché pour le nombre total de quotas en circulation présentait l'avantage de remédier aux variations de la demande.

CONTENU : la proposition de décision, présentée en tant qu'élément du cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, vise à **créer une réserve de stabilité du marché**. Afin de garantir la sécurité juridique en ce qui concerne l'offre de quotas à mettre aux enchères au cours de la phase 3 et de prévoir un temps d'adaptation au changement, la réserve de stabilité du marché serait **mise en service à partir de la phase 4, débutant en 2021**.

Pour garantir la prévisibilité, la réserve de stabilité du marché serait conçue comme un mécanisme fondé sur des objectifs et des règles, sur la base duquel les volumes à mettre aux enchères **seraient adaptés «automatiquement» dans des conditions prédéfinies**. Elle aurait pour fonction de **déclencher un ajustement des volumes annuels de quotas à mettre aux enchères** lorsque le nombre total de quotas en circulation sort des limites d'une certaine fourchette prédéfinie, comme suit :

- des quotas seraient ajoutés dans la réserve et déduits des futurs volumes à mettre aux enchères dans le but d'atténuer l'instabilité du marché due à l'existence d'un important excédent temporaire au sein du SEQE de l'UE lorsque l'excédent total est supérieur à **833 millions de quotas** ;
- des quotas seraient prélevés dans la réserve et ajoutés aux futurs volumes à mettre aux enchères dans le but d'atténuer l'instabilité du marché due à l'existence d'un important déficit temporaire au sein du SEQE de l'UE, à condition que l'excédent total soit inférieur à **400 millions de quotas**.

Pour garantir la prévisibilité et une variation plus graduelle de la réserve de stabilité du marché, **un volume prédéfini de 100 millions de quotas serait prélevé annuellement dans la réserve** pour autant que les conditions soient réunies. Cette quantité représente environ 5% des émissions annuelles actuellement couvertes par le SEQE de l'UE. La proposition prévoit un **réexamen** portant sur certains paramètres de la réserve d'ici à 2026.

La proposition comporte également des dispositions visant à **lisser l'offre de quotas à mettre aux enchères les années de transition entre les différentes périodes d'échanges**, afin d'éviter des variations importantes. Si le volume de quotas à mettre aux enchères la dernière année de la période dépasse de plus de 30% le volume moyen à mettre aux enchères au cours des deux années suivantes, la différence sera répartie équitablement sur ces années.