



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 24 janvier 2014
(OR. en)**

5654/14

**Dossier interinstitutionnel:
2014/0011 (COD)**

**CLIMA 7
ENV 62
MI 71
IND 25
ENER 29
ECOFIN 69
TRANS 33
COMPET 46
CODEC 174**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	23 janvier 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2014) 20 final
Objet:	Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2014) 20 final.

p.j.: COM(2014) 20 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE

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

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Au début de la troisième période d'échanges (2013-2020), le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) 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. Un fléchissement de la demande va généralement de pair avec une diminution de l'offre, mais sur le marché du carbone de l'Union européenne, ce n'est pas le cas de l'offre de quotas à mettre aux enchères, du fait de la réglementation en vigueur.

Le SEQUE 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. Lorsque les acteurs économiques prennent des décisions d'investissement dans le contexte d'une offre excédentaire de quotas sur le marché et d'un signal de prix correspondant, les coûts globaux liés au changement climatique ne peuvent qu'augmenter à moyen ou long terme. En résumé, si aucune solution n'est trouvée pour y remédier, ces déséquilibres compromettront considérablement la capacité du SEQUE de l'UE à atteindre ses objectifs de manière rentable lors des phases ultérieures, lorsque des objectifs nationaux en matière d'émissions beaucoup plus ambitieux que ceux d'aujourd'hui devront être atteints¹.

On s'attend à ce que l'objectif en matière de gaz à effet de serre fixé pour 2030 par le cadre d'action en matière de climat et d'énergie se traduise par l'application d'un facteur de réduction linéaire plus ambitieux dès le début de la phase 4, en 2021. Cela atténuerait progressivement le déséquilibre du marché. Cependant, l'analyse d'impact accompagnant le cadre pour 2030 démontre qu'un facteur linéaire plus ambitieux ne suffira pas pour remédier aux fâcheuses répercussions de ce grave déséquilibre du marché. En outre, cela laisserait le SEQUE de l'UE sans protection contre les variations brusques et inattendues de la demande.

Aussi convient-il de déroger aux dispositions de la directive afin de créer une réserve de stabilité du marché.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

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. Dans ce contexte, la Commission a également réaffirmé son engagement à présenter des

¹ COM(2012) 652 final.

propositions en vue de l'adoption de nouvelles mesures structurelles appropriées pour renforcer le système d'échange de quotas d'émissions au cours de la phase 3².

Étant donné qu'il s'agit d'un excédent de nature structurelle, durable, de nouvelles mesures de renforcement du SEQE de l'UE sont nécessaires pour garantir une transition économiquement rationnelle vers une économie à faible intensité de carbone. Dans son rapport sur l'état du marché européen du carbone en 2012 (rapport sur le marché du carbone)³ de novembre 2012, la Commission a dressé une liste non exhaustive de six options concernant la réforme structurelle du SEQE de l'UE. Au cours de la consultation publique qui a suivi ce rapport, une option supplémentaire s'est fait jour, à savoir la mise en place d'une réserve de stabilité du marché, qui assouplirait l'offre de quotas d'émission à mettre aux enchères et augmenterait la résilience du système.

Une analyse d'impact et un résumé sont publiés avec la présente proposition. L'analyse d'impact a montré que la création d'une réserve de stabilité du marché pourrait aider à remédier aux déséquilibres actuels et rendrait également le SEQE plus résistant à tout futur événement de grande ampleur susceptible de perturber gravement l'équilibre entre l'offre et la demande. En ce qui concerne les différents aspects de la conception de cette réserve, l'analyse d'impact a montré 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 dues non seulement à des changements macro-économiques, mais aussi à d'autres facteurs tels que des politiques complémentaires et les changements du côté de l'offre tels que l'afflux de crédits internationaux.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Pour garantir la prévisibilité, la réserve de stabilité du marché est conçue comme un mécanisme fondé sur des objectifs et des règles, sur la base duquel les volumes à mettre aux enchères sont adaptés «automatiquement» dans des conditions prédéfinies applicables à partir de la phase 4 du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, qui débute en 2021. Bien que l'analyse d'impact ait montré que la création d'une réserve de stabilité du marché dès la phase 3 serait bénéfique pour le renforcement et l'amélioration de l'efficacité du marché du carbone, on estime que le gel de quotas devrait améliorer temporairement la situation dans les prochaines années. Il est donc proposé de créer la réserve de stabilité du marché au début de la phase 4, de manière à laisser le temps aux acteurs du marché de s'adapter à la mise en place de la réserve et à leur offrir une sécurité juridique suffisante au cours de la phase 3 du SEQE de l'UE.

La réserve de stabilité du marché définie dans la présente proposition a 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:

- (a) des quotas sont 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;

² COM(2012) 416 final.

³ COM(2012) 652

- (b) des quotas sont 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 SEQUE de l'UE, à condition que l'excédent total soit inférieur à 400 millions de quotas.

Des quotas sont donc placés ou prélevés dans la réserve de stabilité du marché en fonction du nombre total de quotas en circulation. Cet indicateur est une mesure directe du déséquilibre réel entre l'offre et la demande et est donc préférable à des mesures plus indirectes et incertaines de certains facteurs déterminant le marché tels que le PIB, les prix des combustibles, les conditions météorologiques et les précipitations, etc. Les limites supérieure et inférieure de la fourchette ont été déterminées en concertation avec les parties prenantes et rendent compte d'une série de situations dans lesquelles il a été constaté que le marché parvenait à fonctionner correctement.

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 SEQUE de l'UE, ce qui, sur la base des données historiques, devrait être suffisant pour faire face même à des hausses très soudaines et fortes de la demande.

La mise en place d'une réserve de stabilité du marché peut représenter un changement important de la conception et du fonctionnement du SEQUE de l'UE. Les premiers enseignements qui seront tirés de l'application des règles régissant la réserve pourraient se révéler utiles pour améliorer la conception de ces règles. Cependant, la prévisibilité et la stabilité sont importantes pour l'efficacité du marché du carbone. Pour faire la part des choses, la proposition prévoit un réexamen portant en particulier 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. Le volume sur la période de trois ans reste constant puisqu'il s'agit simplement de moyenner les volumes annuels afin d'atténuer les éventuels effets transitoires et temporaires sur l'offre de quotas à mettre aux enchères qui sont dus aux modalités fixées par la directive 2003/87/CE et le règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission pour la fin de la période en ce qui concerne, notamment, les quotas restants dans la réserve destinée aux nouveaux entrants à la fin de la période et les quotas non alloués en raison de la fermeture d'installations ou au titre de la dérogation pour la modernisation du secteur de l'électricité. 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. Cette disposition se fonde sur l'expérience acquise lors de la transition de la phase 2 à la phase 3 du SEQUE et vise à éviter que les conséquences négatives des modalités transitoires ne se reproduisent.

La proposition repose sur la même base juridique que la directive 2003/87/CE. Eu égard à son contexte et à son champ d'application temporel, elle est présentée en tant qu'élément du cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.

La légitimité de l'action de l'UE réside dans le fait que le SEQUE est un système qui fonctionne à l'échelle de l'Union de manière totalement harmonisée. La proposition respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁴,

vu l'avis du Comité des régions⁵,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- 1) L'article 10, paragraphe 5, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil⁶ dispose qu'un rapport annuel sur le fonctionnement du marché européen du carbone est présenté chaque année au Parlement européen et au Conseil.
- 2) Le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état du marché européen du carbone en 2102⁷ a mis en évidence la nécessité de mesures pour lutter contre les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande. Selon l'analyse d'impact relative au cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030⁸, ce déséquilibre devrait perdurer et l'adaptation de la trajectoire linéaire pour atteindre un objectif plus ambitieux, que prévoit ce cadre, ne sera probablement pas suffisante pour y remédier. En effet, une modification du facteur

⁴ JO C ... du ..., p. ...

⁵ JO C ... du ..., p. ...

⁶ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Insérer référence

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. 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 devrait être créée à partir de la phase 4, débutant en 2021. Pour préserver le maximum de prévisibilité, des règles claires devraient être fixées pour le placement et le prélèvement des quotas dans la réserve. Si les conditions sont réunies, à partir de 2021, des quotas correspondant à 12 % du nombre de quotas en circulation l'année X-2 devraient être placés dans la réserve. Un nombre correspondant de quotas devrait être prélevé dans la réserve si le nombre total de quotas en circulation est inférieur à 400 millions.

- 3) Par ailleurs, outre la création de la réserve de stabilité du marché, quelques modifications devraient en conséquence être apportées à la directive 2003/87/CE, afin de garantir la cohérence et le bon fonctionnement du SEQE. En particulier, l'application de la directive 2003/87/CE pourrait conduire à la mise aux enchères d'importants volumes de quotas à la fin de chaque période d'échanges, et compromettre ainsi la stabilité du marché. En conséquence, afin d'éviter tout déséquilibre du marché dû à l'offre de quotas à la fin d'une période d'échange et au début de la période suivante, pouvant entraîner des perturbations sur le marché, il convient de prévoir la mise aux enchères d'une partie de toute augmentation notable de l'offre à la fin d'une période d'échange au cours des deux premières années de la période suivante.
- 4) Il convient que la Commission réexamine le fonctionnement de la réserve de stabilité du marché à la lumière de l'expérience tirée de son application. Ce réexamen devrait en particulier s'attacher à déterminer si les règles relatives au placement des quotas dans la réserve sont appropriées au regard de l'objectif poursuivi de lutte contre les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande.
- 5) Il y a donc lieu de modifier en conséquence l'article 10 et l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Réserve de stabilité du marché:

1. Une réserve de stabilité du marché est créée et mise en service à compter du 1er janvier 2021.
2. La Commission publie le nombre total de quotas en circulation chaque année, au plus tard le 15 mai de l'année suivante. Le nombre total de quotas en circulation au cours de l'année X est le nombre cumulé de quotas délivrés au cours de la période écoulée depuis le 1^{er} janvier 2008, y compris le nombre de quotas délivrés au titre de l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE au cours de cette période et les droits d'utilisation de crédits internationaux exercés par les installations relevant du

système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour les émissions produites jusqu'au 31 décembre de l'année X, moins les tonnes cumulées d'émissions vérifiées des installations relevant du système d'échange de quotas d'émission de l'UE entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre de l'année X, les éventuels quotas annulés conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2003/87/CE et le nombre de quotas dans la réserve. Il n'est pas tenu compte des émissions au cours de la période de trois ans débutant en 2005 et s'achevant en 2007 ni des quotas délivrés en ce qui concerne ces émissions. La première publication a lieu au plus tard le 15 mai 2017.

3. Chaque année à compter de 2021, un certain nombre de quotas égal à 12 % du nombre total de quotas en circulation l'année X-2, tel que publié en mai de l'année X-1, est placé dans la réserve, à moins que ce nombre de quotas à placer dans la réserve ne soit inférieur à 100 millions.
4. Si le nombre total de quotas en circulation une année donnée est inférieur à 400 millions, 100 millions de quotas sont prélevés dans la réserve. Si moins de 100 millions de quotas se trouvent dans la réserve, la totalité des quotas de la réserve est prélevée en vertu du présent paragraphe.
5. Si, une année donnée, les dispositions du paragraphe 4 ne sont pas applicables et que des mesures sont adoptées en vertu de l'article 29 bis de la directive, 100 millions de quotas sont prélevés dans la réserve. Si moins de 100 millions de quotas se trouvent dans la réserve, la totalité des quotas de la réserve est prélevée en vertu du présent paragraphe.
6. Lorsque des mesures sont prises en application du paragraphe 3 ou 5, les calendriers d'enchères tiennent compte des quotas placés ou à prélever dans la réserve.

Article 2

Modifications apportées à la directive 2003/87/CE

La directive 2003/87/CE est modifiée comme suit:

1. À l'article 10, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:
2. «1. À compter de 2021, les États membres mettent aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10 *bis* et 10 *quater* et qui ne sont pas placés dans la réserve de stabilité du marché créée par la décision [OPUE *prière d'insérer le numéro de la décision lorsqu'il sera connu*] du Parlement européen et du Conseil (*).»
3. À l'article 10, le paragraphe suivant est ajouté:

«1bis. «Lorsque, avant application de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision [OPUE: *prière d'insérer le numéro de la présente décision lorsqu'il sera connu*], le volume de quotas à mettre aux enchères par les États membres au cours de la dernière année de chaque période visée à l'article 13, paragraphe 1, dépasse de plus de 30 % le volume moyen attendu de quotas à mettre aux enchères au cours des deux premières années de la période suivante, les deux tiers de la différence entre ces volumes sont déduits des volumes de quotas à mettre aux enchères au cours de la

dernière année de la période et ajoutés en parts égales aux volumes à mettre aux enchères par les États membres au cours des deux premières années de la période suivante».

4. À l'article 13, paragraphe 2, deuxième alinéa, la phrase suivante est ajoutée:

«De même, les quotas se trouvant dans la réserve de stabilité du marché créée par la décision [*OPUE prière d'insérer le numéro de la présente décision lorsqu'il sera connu*] et qui ne sont plus valables sont remplacés par des quotas valables pour la période en cours».

Article 3 **Réexamen**

Pour 31 décembre 2026, la Commission, se fondant sur une analyse du fonctionnement du marché européen du carbone, procède à un réexamen de la réserve de stabilité du marché et, le cas échéant, présente une proposition au Parlement européen et au Conseil. Le réexamen porte en particulier sur le pourcentage relatif au nombre de quotas à placer dans la réserve en application de l'article 1^{er}, paragraphe 3, et sur la valeur numérique du seuil relatif au nombre total de quotas en circulation fixé à l'article 1^{er}, paragraphe 4.

Article 4 **Disposition transitoire**

Les dispositions de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive 2009/29/CE, continuent de s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2020.

Article 5 **Entrée en vigueur**

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président