COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.11.2015
COM(2015) 576 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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

[en application de l'article 21 du règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE, en application de l'article 10, paragraphe 5, et de l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, et en application de l'article 38 de la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil relative au stockage géologique du dioxyde de carbone]

{SWD(2015) 246 final}

Table des matières

1. Résumé 4
2. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et du protocole de Kyoto 6
2.1. Progrès dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 6
2.2. Progrès dans la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto 8
3. Évolution des émissions de GES dans l'UE 9
3.1. Évolution des émissions de gaz à effet de serre en 2014 par rapport à 2013 9
3.2. Analyse de décomposition de la réduction des émissions 9
4. Les politiques d'atténuation de l'Union européenne: évolution récente 10
4.1. Cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 10
4.2. SEQE de l'UE 11
4.2.1. Mise en œuvre de la phase 3 du SEQE de l'UE (2013-2020) 11
4.2.2. Réserve de stabilité du marché 11
4.2.3. Révision du SEQE de l'UE - phase 4 (2021-2030) 11
4.3. Autres politiques et mesures 12
4.3.1. La décision sur la répartition de l'effort dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 12
4.3.2. Intégration de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 12
4.3.3. Efficacité énergétique 12
4.3.4. Énergies renouvelables 12
4.3.5. Captage et stockage du carbone 13
4.3.6. Secteur des transports 13
4.3.7. Gaz fluorés 14
5. Les politiques d'adaptation de l'Union européenne 14
6. Financement de la lutte contre le changement climatique 14
6.1. Recettes provenant de la mise aux enchères des quotas du SEQE de l'UE 15
6.1.1. Utilisation des recettes des ventes aux enchères par les États membres 15
6.1.2. NER 300 et la proposition de Fonds pour l'innovation 16
6.1.3. Proposition de Fonds pour la modernisation 16

6.2. Intégration des politiques relatives au climat dans le budget de l'UE 16

6.3. Dépenses de l'UE et des États membres consacrées à l'assistance aux pays en développement en matière de lutte contre le changement climatique..... 17

Index des figures

Figure 1: Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et du protocole de Kyoto 4

Figure 2: Évolution du PIB (en termes réels), des émissions de GES et de l'intensité d'émission de l'économie (ratio entre les émissions et le PIB) Indice (1990 = 100) 5

Figure 3: Écart entre les estimations des émissions et les objectifs en 2014 et entre les projections des émissions (avec mesures existantes) et les objectifs pour 2020 dans les secteurs hors SEQE. Les valeurs négatives et positives indiquent respectivement un dépassement de l'objectif et une performance insuffisante. 7

Figure 4: Analyse de décomposition de l'évolution des émissions de CO_2 dues à la combustion de combustibles fossiles dans l'UE au cours de la période 2005-2012 9

Figure 5 Recettes déclarées (ou équivalent en valeur financière) utilisées ou destinées à être utilisées à des fins liées au climat et à l'énergie en 2014 15

1. RESUME

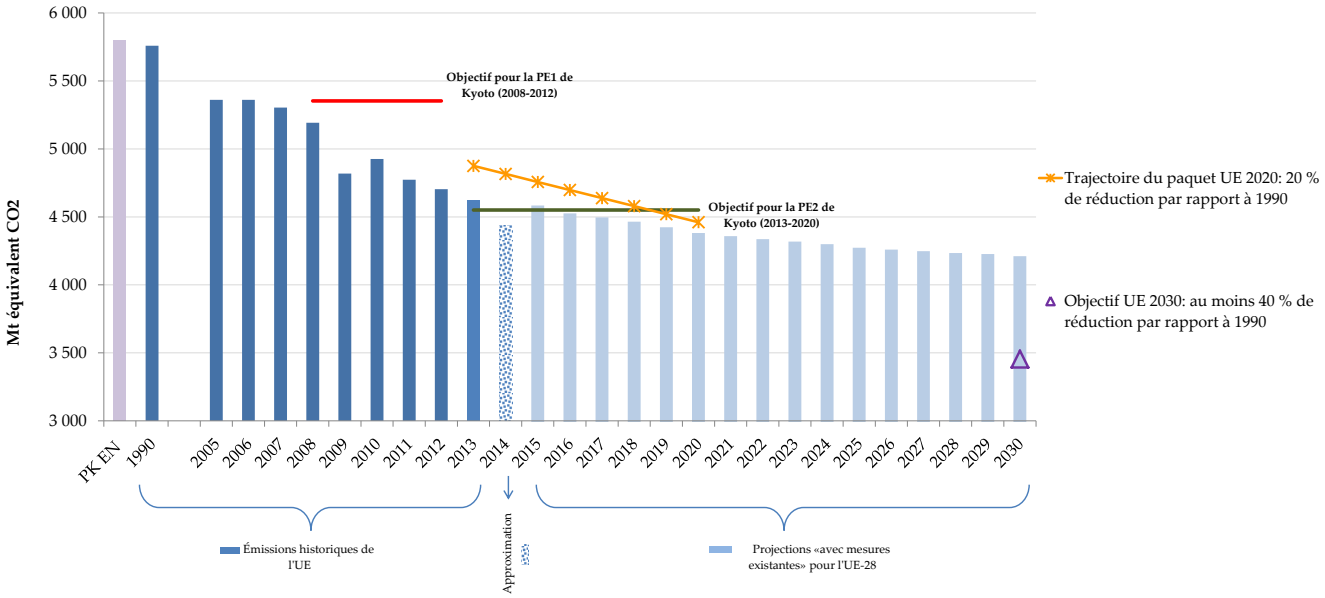
Sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la stratégie Europe 2020 et du protocole de Kyoto

Selon les dernières estimations, les émissions totales de gaz à effet de serre (GES) de l'UE qui relèvent du paquet de mesures sur l'énergie et le climat à l'horizon 2020 ont diminué, en 2014, de 23 % par rapport à 1990 et de 4 % par rapport à 2013.

Selon les projections «avec mesures existantes» fournies par les États membres en 2015, un recul des émissions de 24 % par rapport à 1990 devrait être enregistré en 2020. Ces projections ont été réalisées avant que les données relatives aux émissions de 2014 ne soient disponibles.

L'Union européenne se trouve donc actuellement sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et du protocole de Kyoto.

Figure 1: Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et du protocole de Kyoto



Source: Commission européenne et Agence européenne pour l'environnement (AEE)

Pour tous les États membres sauf quatre (le Luxembourg, l'Irlande, la Belgique et l'Autriche), les émissions prévues en 2020 se situent à un niveau inférieur aux objectifs nationaux respectifs fixés au titre de la décision sur la répartition de l'effort.

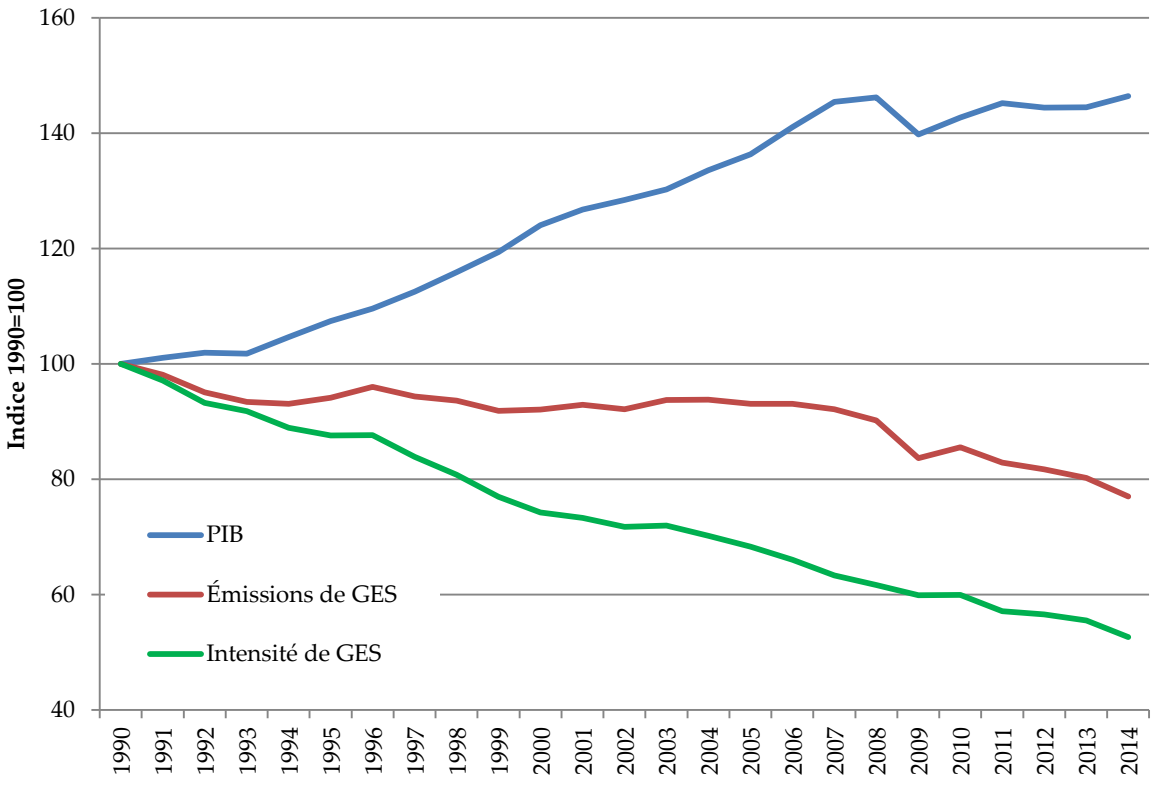
Des mesures supplémentaires seront nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES fixé pour 2030

Selon les projections «avec mesures existantes» fournies par les États membres, les émissions totales de GES de l'UE devraient avoir diminué, en 2030, de 27 % par rapport à leur niveau de 1990. Des mesures supplémentaires seront donc nécessaires pour que l'UE puisse réaliser son objectif d'une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % par rapport à 1990 d'ici 2030. À cet effet, la Commission a proposé, en juillet 2015, une révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE). Au cours du premier semestre de 2016, elle présentera également des propositions relatives à la mise en œuvre de l'objectif de 30 % de réduction des émissions ne relevant pas du SEQE par rapport à 2005.

Poursuite du découplage effectif entre l'activité économique et les émissions de GES

L'Union continue de bien dissocier sa croissance économique de ses émissions de GES. Entre 1990 et 2014, le PIB global de l'UE a augmenté de 46 %, tandis que les émissions totales de GES (hors UTCATF mais en incluant l'aviation internationale) ont reculé de 23 %. L'intensité d'émission de GES de l'économie de l'UE, définie comme le ratio entre les émissions et le PIB, a pratiquement diminué de moitié entre 1990 et 2014.

Figure 2: Évolution du PIB (en termes réels), des émissions de GES et de l'intensité d'émission de l'économie (ratio entre les émissions et le PIB) Indice (1990 = 100)



Source: Commission européenne

La mise en œuvre de politiques structurelles dans le domaine du climat et de l'énergie a largement contribué à ce découplage effectif. En particulier, l'application des mesures du paquet climat et énergie à l'horizon 2020 s'est traduite par une augmentation sensible du recours aux énergies renouvelables et par une amélioration de l'efficacité énergétique. Ces deux éléments sont les principaux facteurs qui

sous-tendent la diminution constatée des émissions, et le prix du carbone, en tant que force motrice, devrait voir son rôle progressivement renforcé à l'avenir.

Champ d'application du présent rapport

Le présent rapport et ses deux annexes constituent les rapports requis en vertu de l'article 21 du règlement (UE) n º525/2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique, en vertu de l'article 10, paragraphe 5, et de l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et en vertu de l'article 38 de la directive 2009/31/CE relative au stockage géologique du dioxyde de carbone.

Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport contient des informations et des données techniques supplémentaires relatives aux progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de Kyoto et de l'UE à l'horizon 2020. Il fournit également les références des principaux résultats et chiffres présentés dans le présent rapport.

2. PROGRES ACCOMPLIS DANS LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA STRATEGIE EUROPE 2020 ET DU PROTOCOLE DE KYOTO

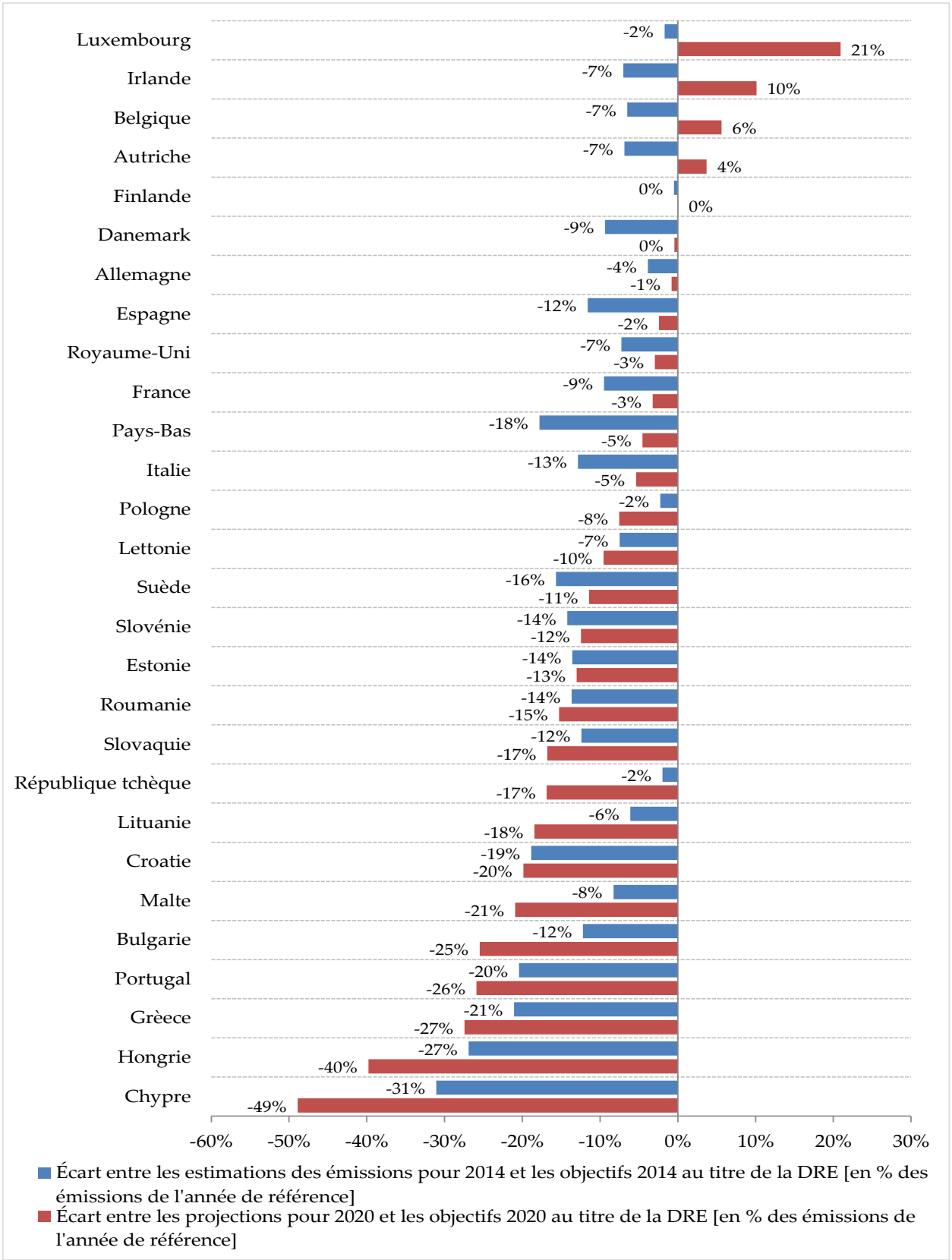
2.1. Progrès dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020

Le paquet «Climat et énergie» fixe pour l'UE un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990 d'ici à 2020, ce qui représente une diminution de 14 % par rapport à 2005. Cet effort est réparti en deux: d'une part, les secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et d'autre part, les secteurs non couverts par le SEQE, en vertu de la décision sur la répartition de l'effort (DRE). Alors que le SEQE prévoit un plafond à l'échelle de l'UE, la DRE fixe, pour chaque État membre, des quotas annuels d'émission dans les secteurs qui ne relèvent pas du SEQE.

Selon les projections des États membres «avec mesures existantes», l'UE devrait atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2020, puisque les émissions totales (secteurs SEQE et secteurs hors SEQE inclus) devraient avoir diminué, en 2020, de 24 % par rapport aux niveaux de 1990. 24 États membres devraient atteindre leurs objectifs pour 2020 dans les secteurs non couverts par le SEQE, dans le cadre des politiques et mesures existantes. Toutefois, quatre États membres (le Luxembourg, l'Irlande, la Belgique et l'Autriche) devront soit mettre en place des mesures supplémentaires pour respecter leurs objectifs pour 2020 dans les secteurs hors SEQE, soit recourir aux mécanismes de flexibilité prévus par la DRE. Il s'agit notamment du report de quotas d'émission non utilisés d'une année sur l'autre, du recours aux crédits internationaux provenant de projets ou de transferts de quotas d'émissions non utilisés entre les États membres.

Dans tous les États membres, les émissions de 2013 et les estimations pour 2014 devraient être en deçà des objectifs nationaux respectivement fixés pour 2013 et 2014 en vertu de la DRE. En 2016, la conformité sera vérifiée au titre de la DRE.

Figure 3: Écart entre les estimations des émissions et les objectifs en 2014 et entre les projections des émissions (avec mesures existantes) et les objectifs pour 2020 dans les secteurs hors SEQE. Les valeurs négatives et positives indiquent respectivement un dépassement de l'objectif et une performance insuffisante.



Source: Commission européenne et AEE

Selon les projections, le Luxembourg ne devrait pas atteindre son objectif national, avec un écart de 21 points de pourcentage. Les émissions dues aux transports routiers représentent plus des deux tiers des émissions totales hors SEQE en raison des faibles droits d'accise sur le carburant ainsi que du grand nombre de travailleurs frontaliers. Ces projections ne tiennent toutefois pas compte des nouvelles mesures, telles que l'augmentation du taux standard de TVA qui permettra de réduire l'écart des prix du carburant avec les pays voisins, et la construction d'une ligne de tramway dans la ville de Luxembourg. L'impact de ces mesures sur les émissions prévues doit encore être quantifié.

En Irlande, les dernières projections nationales présentées en 2015 montrent que les émissions hors SEQE vont augmenter jusqu'en 2020, du fait d'une augmentation probable des émissions de 19 % dans le secteur des transports entre 2013 et 2020. L'Irlande manque de transports publics, en particulier à Dublin, ainsi que d'une infrastructure d'électromobilité. Les émissions provenant de l'agriculture devraient augmenter de 2 % au cours de cette période. En conséquence, les émissions totales de l'Irlande ne devraient pas permettre d'atteindre l'objectif fixé pour 2020, l'écart à combler étant de 10 points de pourcentage.

En Belgique, les émissions de GES ne devraient pas respecter l'objectif fixé pour 2020, avec un écart de 6 points de pourcentage. Les autorités fédérales et régionales ne sont pas encore parvenues à un accord sur la répartition des efforts nécessaires pour atteindre l'objectif national fixé pour 2020. En outre, certains aspects du système fiscal sont préjudiciables à l'environnement, notamment le maintien d'un régime fiscal favorable pour les voitures de société.

D'après les dernières projections de l'Autriche, les émissions des transports routiers augmenteront de 3 % entre 2013 et 2020, pour représenter 45 % des émissions non couvertes par le SEQE. Il est donc prévu qu'en 2020, les émissions hors SEQE accusent un écart de 4 points de pourcentage par rapport à l'objectif. Les autorités autrichiennes envisagent des mesures supplémentaires pour remédier au problème, notamment un renforcement du transfert modal de la route au rail, l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules, et la promotion des carburants de substitution et de l'électromobilité. Si ces mesures supplémentaires envisagées sont effectivement mises en œuvre, l'Autriche devrait atteindre l'objectif qui lui a été fixé pour 2020.

2.2. Progrès dans la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto

Première période d'engagement (2008-2012)

L'évaluation finale de la conformité de l'UE et de ses États membres pour la première période d'engagement du protocole de Kyoto interviendra à l'expiration de la «période supplémentaire prévue pour l'exécution des engagements» (période d'ajustement), en novembre 2015. Le rapport relatif à la période d'ajustement sera ensuite examiné au niveau international en 2016.

L'UE-15 et onze autres États membres ayant un objectif individuel au titre de la première période d'engagement du protocole de Kyoto ont atteint leurs objectifs. Selon les estimations, l'Union a dépassé son objectif de 3,2 $GtCO_2eq$, sans prendre en compte les puits de carbone des activités d'utilisation des terres, de changement d'affectation des terres et de foresterie (UTCATF) et les crédits internationaux des mécanismes de Kyoto. Si l'on tient compte de ces ajustements, l'UE devrait dépasser ses objectifs de 4,2 Gt de CO_2 eq au total.

Compte tenu du secteur UTCATF et des mécanismes de Kyoto, l'UE-15 a réduit ses émissions de 18,5 % par rapport au niveau de l'année de référence au cours de la période considérée. Cela équivaut à une diminution totale de 2,2 Gt CO_2eq et représente une réduction de plus de deux fois l'objectif d'une réduction de 8 % en moyenne au cours de la période 2008-2012 par rapport à l'année de référence.

Deuxième période d'engagement (2013-2020)

D’après les dernières projections des États membres, l’UE est sur la bonne voie pour atteindre son objectif de Kyoto pour la deuxième période d’engagement, c'est-à-dire une réduction de 20 % en moyenne sur la période 2013-2020 par rapport à l’année de référence .

3. ÉVOLUTION DES EMISSIONS DE GES DANS L'UE

3.1. Évolution des émissions de gaz à effet de serre en 2014 par rapport à 2013

Les émissions totales de gaz à effet de serre de l’UE ont diminué de plus de 4 % en 2014, parallèlement à une amélioration de la situation économique, qui s'est traduite par une augmentation du PIB de 1,4 % par rapport à 2013. Les émissions des installations participant au SEQE de l'UE ont diminué d’environ 4,5 % selon les estimations.

La consommation de gaz naturel a diminué dans tous les États membres et la consommation de combustibles solides et liquides a aussi sensiblement baissé dans l’ensemble de l’UE. La diminution de la demande de chaleur des ménages du fait d'un hiver relativement doux et l’augmentation soutenue de la part des énergies renouvelables en 2014 ont contribué à cette évolution.

3.2. Analyse de décomposition de la réduction des émissions

Une analyse de décomposition spécifique a été réalisée pour évaluer l'incidence de l’évolution de l'économie européenne sur les émissions au fil du temps. La méthode utilisée est détaillée dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

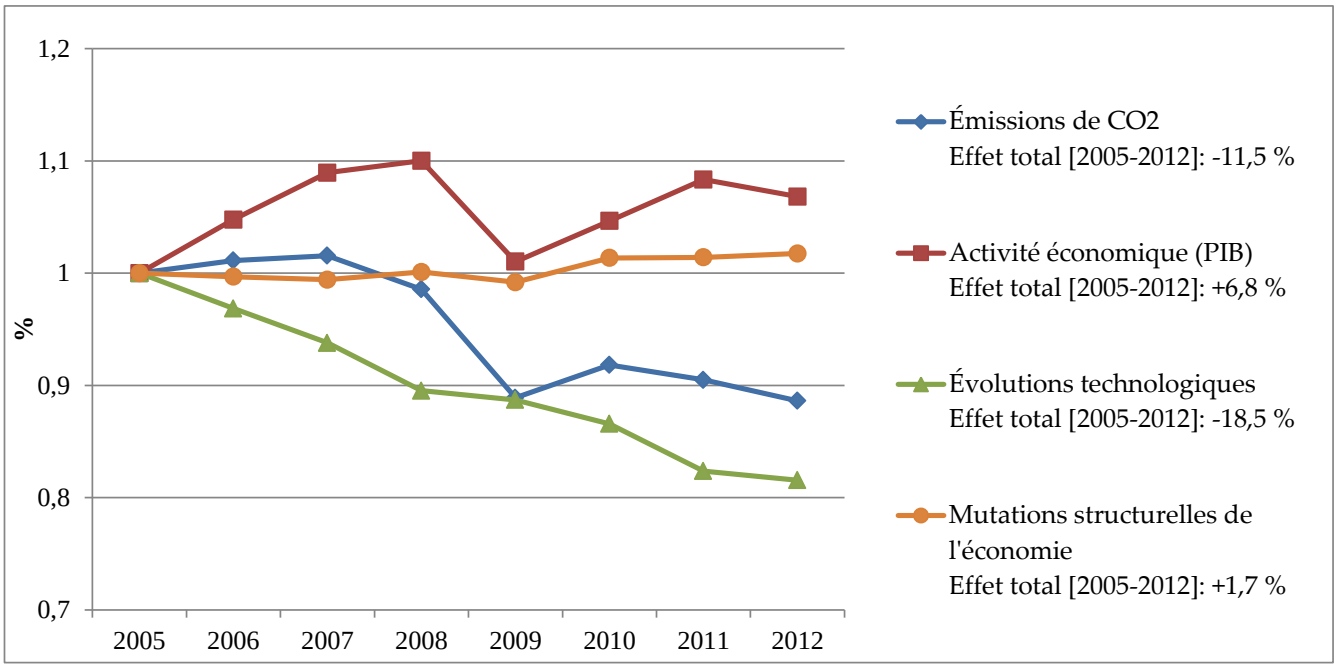
Cette analyse porte sur les émissions de CO_2 résultant de la combustion des combustibles fossiles, qui représentent environ 80 % des émissions de GES. Les facteurs structurels pris en considération sont les suivants:

- l'activité économique (PIB);
- les mutations structurelles de l’économie, mesurées par l'incidence qu'ont eue sur les émissions les changements intervenus dans l’importance relative des secteurs économiques, par exemple entre industries et services;
- les évolutions technologiques, mesurées par l’incidence qu'a eue sur les émissions la transition vers des technologies à moindre intensité de carbone, comme l'amélioration de l’efficacité énergétique et l’augmentation de la part des énergies renouvelables.

La Figure 4 montre que les émissions de CO_2 ont diminué de 11,5 % au cours de la période 2005-2012. Ce sont les évolutions technologies qui ont eu les effets les plus notables sur les émissions, conduisant à une diminution de 18,5 %. La croissance de l'activité économique (PIB) a entraîné une augmentation des émissions de 6,8 %. Les mutations structurelles de l'économie sont responsables d'une faible augmentation des émissions, de 1,7 %. Deux facteurs peuvent expliquer ces effets. Tout d'abord, en dépit de la part croissante des services dans certains États membres, comme la France et le Royaume-Uni, le secteur manufacturier s'est développé dans certains autres États membres, en particulier en Allemagne. En second lieu, les États membres d’Europe orientale relativement plus industrialisés jouent aussi un rôle plus important dans l’économie de l’UE.

Ces résultats montrent donc que ce sont les évolutions technologiques qui ont le plus contribué à la diminution des émissions, bien davantage que les transferts entre secteurs économiques. Les politiques mises en œuvre dans les domaines du climat et de l’énergie ont nettement contribué au déploiement des technologies propres.

Figure 4: Analyse de décomposition de l'évolution des émissions de CO_2 dues à la combustion de combustibles fossiles dans l'UE au cours de la période 2005-2012



Source: Commission européenne.

4. LES POLITIQUES D'ATTENUATION DE L'UNION EUROPEENNE: EVOLUTION RECENTE

4.1. Cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030

En octobre 2014, le Conseil européen est parvenu à un accord sur les éléments essentiels du cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, à savoir:

- un objectif chiffré contraignant d'au moins 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union par rapport à 1990 d'ici 2030. Cet objectif doit être atteint grâce à une réduction des émissions de 43 % par rapport à 2005 dans les secteurs couverts par le SEQE et de 30 % par rapport à 2005 dans les secteurs hors SEQE, l'effort étant réparti entre les États membres sous la forme d'objectifs nationaux contraignants;
- un objectif chiffré d'au moins 27 % d'énergies renouvelables d'ici à 2030, contraignant au niveau de l'UE;
- un objectif chiffré indicatif en matière d'efficacité énergétique à l'échelle de l'UE d'au moins 27 % en 2030, à revoir en 2020 dans la perspective d'un taux de 30 % dans l'UE;
- une interconnexion électrique entre les États membres équivalant au moins à 15 % de leur puissance électrique installée;
- un nouveau système de gouvernance fiable et transparent pour garantir que l'UE atteindra ses objectifs en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Selon les dernières projections avec mesures existantes fournies par les États membres, les émissions totales de GES de l'UE devraient avoir diminué de 27 % par rapport à leur niveau de 1990 en 2030.

Le cadre d'action actuel est donc insuffisant pour atteindre l'objectif convenu pour 2030 d'au moins 40 % de réduction des émissions de GES. L'Union européenne et les États membres doivent mettre en place des mesures d'atténuation supplémentaires.

À cet effet, la Commission a présenté une proposition de révision de la directive établissant le SEQE en juillet 2015, et elle présentera des propositions législatives pour les secteurs qui ne relèvent pas du SEQE au cours du premier semestre 2016.

La Commission met également en œuvre actuellement les initiatives prévues dans le «cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, assortie d'une politique en matière de changement climatique orientée vers l'avenir». Des propositions seront prochainement présentées concernant des mesures liées à des domaines tels que les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, les transports et la recherche et le développement. En outre, la Commission travaille à la mise en œuvre de l'Union de l'énergie, comme le souligne le rapport 2015 sur l'état de l'Union de l'énergie.

4.2. SEQE de l'UE

4.2.1. Mise en œuvre de la phase 3 du SEQE de l'UE (2013-2020)

Depuis 2013, le SEQE de l'UE est régi par les règles améliorées et plus harmonisées de la phase 3. En vertu de l'article 10, paragraphe 5, de la directive établissant le SEQE, la Commission est tenue de surveiller le fonctionnement du marché européen du carbone et de faire rapport, chaque année, au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du marché du carbone et notamment sur la mise en œuvre des enchères, la liquidité et les volumes échangés. Dans le même temps, l'article 21, paragraphe 2, dispose que la Commission publie un rapport sur l'application de la directive établissant le SEQE en s'appuyant sur les rapports présentés par les États membres. Le rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone couvrant les deux premières années de la phase 3, à savoir 2013 et 2014, est joint en annexe du présent rapport. Il confirme que le système est solide et qu'il a créé une infrastructure de marché fonctionnelle et un marché liquide.

4.2.2. Réserve de stabilité du marché

La décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 crée une réserve de stabilité du marché qui sera fonctionnelle en janvier 2019. Son objectif est double: il s'agit de neutraliser les effets négatifs de l'excédent de quotas existant et d'améliorer la résilience du système aux chocs futurs. Pour y parvenir, les mesures prévues comprennent un ajustement automatique de l'offre de quotas à mettre aux enchères lorsque le nombre total de quotas en circulation sort des limites d'une fourchette prédéfinie.

4.2.3. Révision du SEQE de l'UE - phase 4 (2021-2030)

Le 15 juillet 2015, la Commission a présenté une proposition législative relative à la révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour la phase 4, conformément aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2014 concernant le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.

La proposition vise un objectif de 43 % de réduction des émissions relevant du SEQE de l'UE par rapport aux niveaux de 2005. À cet effet, le nombre total de quotas diminuera de 2,2 % par an à partir de 2021. Par rapport au facteur de réduction actuel de 1,74 %, il en résultera une importante réduction supplémentaire des émissions, estimée à 550 millions de tonnes environ entre 2021 et 2030. La Commission a proposé une allocation de quotas à titre gratuit mieux ciblée et plus dynamique, ce qui suppose notamment l'actualisation des référentiels pour mieux rendre compte du progrès technologique, une classification plus fine des secteurs en fonction du risque de fuite de carbone et une meilleure correspondance entre la quantité de quotas alloués à titre gratuit et le niveau de production. La possibilité de maintenir l'allocation de quotas à titre gratuit accordée à 10 États membres à plus faibles revenus pour les aider à moderniser leur secteur de la production d'électricité voit son niveau de transparence accru.

4.3. Autres politiques et mesures

4.3.1. La décision sur la répartition de l'effort dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2014, la Commission prévoit d'adopter une proposition législative sur la décision relative à la répartition de l'effort (DRE) au cours du premier semestre de 2016, dans le but de réduire de 30 % les émissions non couvertes par le SEQE entre 2005 et 2030.

Dans le cadre de ses travaux préparatoires, la Commission a lancé une évaluation ex post de la mise en œuvre de la DRE en application de l'article 14 de la décision. Cette évaluation examinera la mise en œuvre et les résultats de la DRE au niveau tant des États membres que de l'UE. Elle déterminera dans quelle mesure la DRE contribue à l'objectif global de réduction des émissions de GES de l'UE à l'horizon 2020.

4.3.2. Intégration de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030

Au sein de l'UE, le secteur UTCATF absorbe actuellement des émissions et constitue donc un «puits net». On estime toutefois qu'en l'absence de nouvelles mesures, l'effet de ce puits sera moindre. Le recours accru à la biomasse pour la production d'énergie, si cette ressource est exploitée de façon non durable, pourrait affaiblir encore plus rapidement cet effet de puits.

Depuis 2013, la décision UTCATF garantit l'utilisation de règles comptables normalisées déterminant la manière dont l'UE fait figurer les émissions et les absorptions par ce secteur dans les inventaires de GES de l'UE, ce qui améliore la transparence globale. Bien que la législation de l'UE ne fixe pas expressément d'objectif pour le secteur UTCATF, les États membres sont tenus, en vertu du protocole de Kyoto, de veiller à ce que le résultat net des comptes UTCATF ne soit pas négatif.

La Commission procède à une analyse d'impact afin d'examiner la manière dont le secteur UTCATF pourrait être intégré dans le cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie pour l'après 2020, en s'appuyant sur la décision UTCATF existante. Dans le cadre de ces travaux, la Commission mène des consultations avec les États membres et les parties intéressées depuis le début de l'année 2015. Une proposition relative à l'inclusion du secteur UTCATF est prévue pour le premier semestre de 2016.

4.3.3. Efficacité énergétique

En 2014, le Conseil européen s'est accordé sur un objectif indicatif au niveau de l'UE d'au moins 27 % d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici à 2030, par rapport au scénario de référence. Cet objectif sera réexaminé avant 2020, dans la perspective de l'objectif de 30 % à l'échelle de l'UE proposé par la Commission. Comme annoncé dans la feuille de route de l'Union de l'énergie, la Commission réexaminera la directive relative à l'efficacité énergétique et la directive sur la performance énergétique des bâtiments en 2016. En outre, la stratégie spécifique en matière de chauffage et de refroidissement est prévue pour le début de l'année 2016. Une proposition de révision de la législation sur l'étiquetage énergétique a déjà été présentée et est actuellement examinée par les colégislateurs. L'action de l'UE comprend également des mesures qui encouragent l'utilisation d'instruments financiers.

4.3.4. Énergies renouvelables

En 2014, le Conseil européen a convenu d'un objectif, contraignant au niveau de l'UE, d'au moins 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale d'ici 2030. À cet effet, la feuille de route de l'Union de l'énergie comprend une proposition relative à une nouvelle directive sur les énergies renouvelables et une politique d'exploitation durable de la bioénergie. L'action de l'UE

englobe également des mesures qui encouragent l'utilisation d'instruments financiers pour soutenir le développement des capacités en matière d'énergies renouvelables, ainsi que la promotion de la coopération entre les États membres.

4.3.5. Captage et stockage du carbone

La Commission a procédé à une évaluation de la directive relative au captage et au stockage du carbone (CSC) et en conclut que la directive est adaptée à sa destination et qu'elle instaure le cadre réglementaire nécessaire pour garantir le captage, le transport et le stockage en toute sécurité du dioxyde de carbone, tout en laissant une latitude suffisante aux États membres.

Le rapport relatif au réexamen de la directive CSC, requis par l'article 38 de celle-ci, figure en annexe du présent rapport. Il analyse les résultats de la directive CSC, son efficacité, son efficience, sa cohérence, sa pertinence et sa valeur ajoutée européenne dans le cadre du programme REFIT de la Commission.

4.3.6. Secteur des transports

Le système de surveillance, de déclaration et de vérification (MRV) des émissions du secteur du transport maritime de l'UE

L'UE a toujours été favorable à une approche globale de la réduction des émissions du transport maritime international, qui est une source importante et croissante d'émissions. En avril 2015, elle a adopté un règlement établissant, à l'échelle de l'UE, un système de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions du transport maritime qui constitue la première étape de sa stratégie de réduction des émissions dans ce secteur. En vertu de ce règlement, les grands navires de plus de 5 000 tonnes de jauge brute qui utiliseront des ports de l'UE après le 1er janvier 2018 seront tenus de surveiller et ultérieurement de déclarer leurs émissions annuelles vérifiées de CO_2 ainsi que d'autres informations relatives à l'énergie.

Le système MRV de l'UE applicable aux émissions du transport maritime est censé contribuer à la mise en place d'un système international dans le secteur du transport maritime. Des discussions sur ce point sont en cours au sein de l'Organisation maritime internationale. Le système MRV pour le transport maritime de l'UE ouvrira également de nouvelles perspectives pour l'adoption de normes d'efficacité applicables aux navires existants.

Véhicules utilitaires légers ou lourds

Dans le domaine des véhicules utilitaires légers, la législation de l'UE fixe des objectifs d'émission contraignants pour les voitures et les camionnettes neuves. Les objectifs fixés pour les voitures particulières (130 g de CO_2/km en 2015) et pour les camionnettes (175 g de CO_2/km en 2017) ont été atteints dès 2013. Les données provisoires relatives aux immatriculations de 2014 indiquent que la moyenne de la flotte des voitures neuves était de 123,4 g CO_2/km et celle des camionnettes neuves de 169,2 g CO_2/km. Pour autant que ce rythme de progrès se maintienne, les constructeurs sont en bonne voie pour atteindre l'objectif de 95 g de CO_2/km fixé pour 2021 pour les voitures particulières et celui de 147 g de CO_2/km fixé pour 2020 pour les camionnettes.

La stratégie relative aux véhicules utilitaires lourds, adoptée en mai 2014, est la première initiative de l'UE pour agir sur la consommation de carburant et les émissions de CO_2 des camions, des autobus et des autocars. D'après cette stratégie, la Commission entreprendra dans un premier temps de mesurer la consommation de carburant et les émissions de CO_2 des véhicules à l'aide d'une méthode de simulation informatique (VECTO). Cette approche a été confirmée dans le paquet sur l'Union de l'énergie de 2015.

Qualité des carburants

En avril 2015, le Parlement européen et le Conseil sont convenus de modifier les directives sur la qualité des carburants et sur les énergies renouvelables, afin de tenir compte des effets des changements indirects d'affectation des terres provoqués par certaines cultures destinées à produire des biocarburants jusqu'en 2020. La nouvelle législation:

- plafonne à 7 % la proportion de certaines cultures, essentiellement vivrières, pouvant contribuer à l'objectif de 10 % d'énergies renouvelables dans le secteur des transports en 2020;
- fixe un objectif indicatif de 0,5 % pour les biocarburants avancés, et
- impose à la Commission de rendre compte des effets des changements indirects dans l'affectation des terres en faisant état de facteurs d'émission dans ses rapports.

4.3.7. Gaz fluorés

Le règlement de 2014 sur les gaz fluorés est applicable depuis le 1er janvier 2015. Il renforce les mesures existantes (par exemple, limitation des gaz grâce à la détection de fuites, à l'installation des équipements par du personnel formé, à la récupération des gaz utilisés, etc.) et prévoit la suppression progressive des gaz fluorés, ce qui permettra de réduire de deux tiers les émissions totales de gaz fluorés de l'UE par rapport au niveau de 2014 d'ici à 2030. Le règlement interdit également la mise sur le marché de gaz fluorés dans certaines circonstances, lorsqu'il existe des solutions de remplacement [par exemple, réfrigérateurs et congélateurs domestiques contenant des HFC ayant un potentiel de réchauffement de la planète (PRP) supérieur à 150].

5. LES POLITIQUES D'ADAPTATION DE L'UNION EUROPEENNE

La stratégie 2013 de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique vise à rendre l'Europe de plus en plus résiliente face au changement climatique. Elle encourage des mesures d'adaptation dans toute l'Union, pour faire en sorte que les questions d'adaptation soient prises en considération dans toutes les politiques concernées de l'UE («mainstreaming») et afin d'améliorer la coordination, la cohérence et le partage de l'information. En 2017, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie d'adaptation. Les tendances générales sont les suivantes:

- De nombreux États membres se préoccupent de la planification de l'adaptation et de la mise en évidence des risques et des vulnérabilités liés au changement climatique. Des stratégies nationales d'adaptation ont été adoptées par 20 États membres et sont en cours d'élaboration dans la plupart des autres.
- Plus de la moitié des États membres ont prévu le financement de mesures d'adaptation, mais moins de la moitié d'entre eux disposent d'un budget spécifique pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation dans les secteurs vulnérables.
- La plupart des États membres doivent encore définir et mettre en œuvre des plans d'adaptation.
- À quelques différences près, l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de suivi et d'évaluation restent un problème dans la plupart des États membres.

6. FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La présente section donne une vue d'ensemble de l'utilisation des fonds consacrés à la lutte contre le changement climatique qui proviennent de la mise aux enchères des quotas du SEQE de l'UE et du budget de l'UE. Elle résume également les données relatives aux dépenses que l'UE et les États membres consacrent à l'assistance aux pays en développement en matière de lutte contre le changement climatique.

6.1. Recettes provenant de la mise aux enchères des quotas du SEQE de l'UE

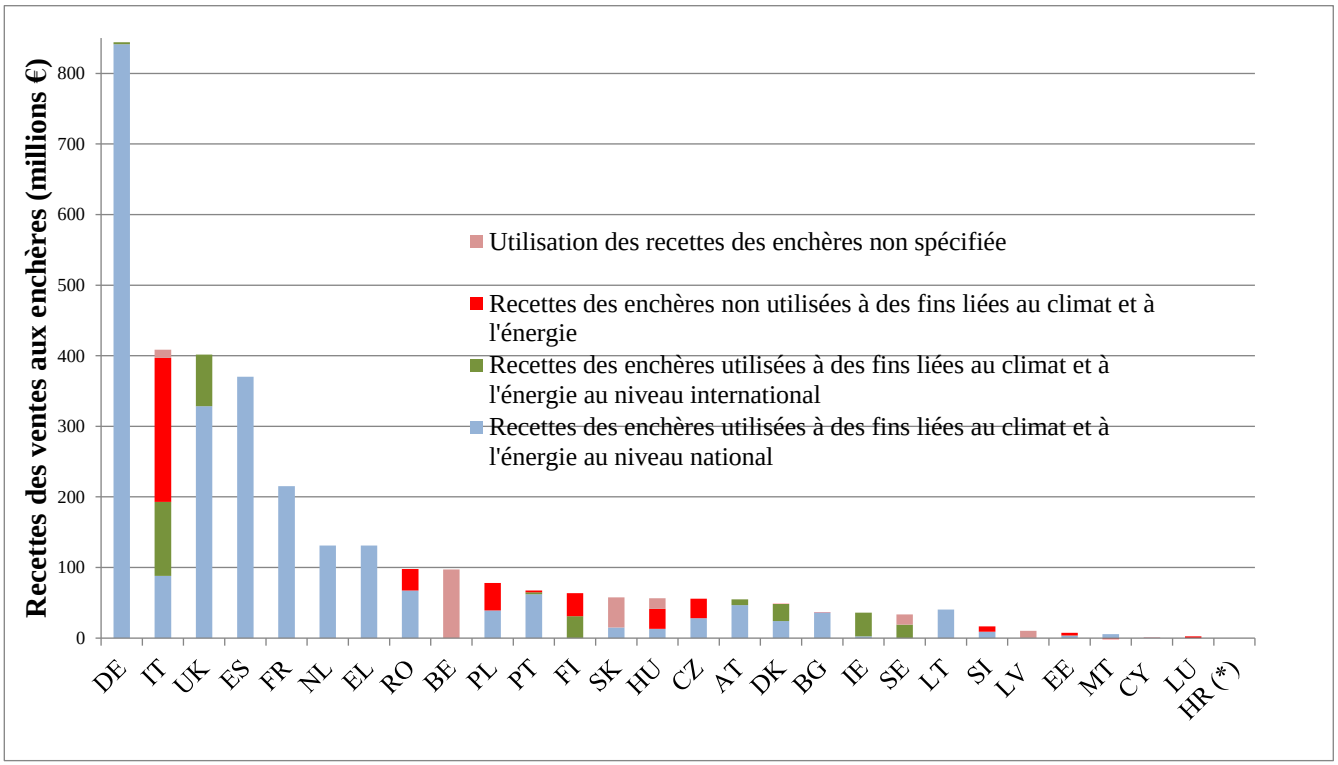
6.1.1. Utilisation des recettes des ventes aux enchères par les États membres

En 2014, les recettes totales des ventes aux enchères de quotas du SEQE se sont élevées à 3,2 milliards d'euros.

En vertu de la directive établissant le SEQE de l'UE, les États membres sont tenus d'utiliser au moins 50 % des recettes de la mise aux enchères, ou l'équivalent en valeur financière, à des fins liées au climat et à l'énergie.

En moyenne, en 2014, les États membres ont utilisé ou envisageaient d'utiliser environ 87 % de ces recettes - ou l'équivalent en valeur financière - à des fins liées au climat et à l'énergie, principalement pour soutenir les investissements nationaux dans le domaine du climat et de l'énergie. Néanmoins, un petit nombre d'États membres sont encore en train de mettre en place les instruments juridiques et financiers appropriés pour faire usage de certaines de leurs recettes. La Belgique n'a fourni aucune information sur l'utilisation de ses recettes, car aucun accord n'a été trouvé sur la répartition de celles-ci entre les autorités.

Figure 5 Recettes déclarées (ou équivalent en valeur financière) utilisées ou destinées à être utilisées à des fins liées au climat et à l'énergie en 2014



Source: Commission européenne

*HR: la mise aux enchères n'a commencé qu'en 2015; il n'y a donc pas eu de recettes en 2014

En ce qui concerne le type d'actions soutenues, le Danemark et le Royaume-Uni utilisent une part non négligeable des recettes qu'ils tirent de la mise aux enchères (ou l'équivalent en valeur financière) pour financer des projets de recherche portant sur la réduction des émissions, y compris sur les technologies CSC. La France investit la totalité de ses recettes dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics destinés au logement social. En 2014 et 2015, la Suède a affecté 32 millions d'euros de ses recettes des ventes aux enchères au Fonds vert pour le climat de la CCNUCC.

Le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent document fournit de plus amples informations sur la manière dont les États membres utilisent les recettes de la mise aux enchères.

6.1.2. NER 300 et la proposition de Fonds pour l'innovation

Dans le cadre du programme NER 300, 38 projets liés aux énergies renouvelables et un projet de CSC ont été retenus pour un financement, dans 20 États membres. Les fonds disponibles au titre de NER 300 s'élèveront au total à 2,1 milliards d'euros, ce qui devrait attirer 2,7 milliards d'euros supplémentaires d'investissement privé.

Dans ses conclusions d'octobre 2014, le Conseil européen a invité la Commission à renouveler et prolonger le programme NER 300 au-delà de 2020. Le nouveau Fonds pour l'innovation proposé dans le cadre de la directive SEQE révisée serait doté de 400 millions de quotas plus 50 millions de quotas non alloués. Il prendrait appui sur le programme NER 300 dont il étendrait le champ d'application à l'innovation dans le domaine des techniques à faibles émissions de carbone dans les secteurs industriels.

6.1.3. Proposition de Fonds pour la modernisation

En juillet 2015, la Commission a également proposé un nouveau Fonds pour la modernisation, conçu pour 10 États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE et destiné à leur permettre de moderniser leur système énergétique et d'améliorer l'efficacité énergétique et, à terme, de proposer à leurs citoyens une énergie plus propre, sûre et abordable. Entre 2021 et 2030, 2 % des quotas, soit quelque 310 millions de quotas au total, seront utilisés pour établir ce Fonds.

6.2. Intégration des politiques relatives au climat dans le budget de l'UE

Favoriser la transition vers un développement à faibles émissions et la résilience au changement climatique dans l'Union européenne au moyen du cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel actuel vise à consacrer au moins 20 % du budget de l'Union à des objectifs liés au climat. Cela représente environ 180 milliards d'euros, soit un triplement par rapport à la part de 6 à 8 % prévue dans le budget 2007-2013 de l'UE. Ces dépenses liées au climat font l'objet d'un suivi annuel selon une méthode mise au point par la Commission.

Des progrès notables ont été accomplis. La contribution globale en 2015 représente environ 16,8 %. En 2016, 20,6 % du budget de l'UE devraient contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat:

- Les fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) représentent plus de 43 % du cadre financier pluriannuel. L'action pour le climat est prise en compte dans les règlements des Fonds ESI, dans les 28 accords de partenariat et dans plus de 530 programmes de financement spécifiques. Une méthode commune a été élaborée pour déterminer le niveau de soutien en faveur des objectifs liés au changement climatique. Plus de 110 milliards d'euros seront consacrés aux objectifs de l'action pour le climat, soit environ 23 à 25 % du total des fonds. Le montant précis sera connu à l'issue de l'exercice de programmation en cours, lorsque tous les programmes auront été adoptés. Les États membres affecteront alors ces ressources aux projets planifiés liés au climat.
- Au moins 35 % du budget de 79 milliards d'euros du programme Horizon 2020 devraient être investis dans des projets liés au climat. À l'heure où nous rédigeons, 80 % du budget 2014 ont fait l'objet d'un relevé et 22 % de dépenses liées au climat ont été enregistrées. La programmation pour les domaines thématiques permet pratiquement de respecter l'objectif de 35 % pour le climat. Toutefois, les actions de type ascendant ne comptent pas un grand nombre de projets liés au climat; or elles représentent à elles

seules 25 % du budget total d'Horizon 2020. Il faut donc rapidement prendre des mesures correctives pour atteindre l'objectif d'intégration de 35 % et éviter une nouvelle contre-performance en 2015 et au-delà. En outre, le plan stratégique intégré pour les technologies énergétiques (plan SET) est le tout premier résultat de R&I dans le cadre de l'Union de l'énergie; il donne un nouvel élan au développement et au déploiement des technologies à faibles émissions de carbone grâce à une meilleure coordination et à une hiérarchisation plus fine des efforts. Il est axé sur dix lignes d'action principales visant à répondre aux priorités de l'Union de l'énergie en matière de recherche et d'innovation. Il propose également un nouveau produit financier, dénommé «Energy Demo Projects facility» (facilité pour les projets de démonstration dans le domaine de l'énergie), qui a été mis au point conjointement avec la BEI et cible les projets pionniers de démonstration industrielle à grande échelle.

- En ce qui concerne la politique agricole commune (PAC), 2014 et 2015 sont des années de transition. La nouvelle PAC sera effective à partir de 2015 et les seules mesures de verdissement représenteront environ 4 milliards d'euros de débours. Les programmes de développement rural sont principalement approuvés au cours de l'année 2015, les projets étant mis en œuvre par la suite, ce qui implique une augmentation significative des dépenses de développement rural pour l'action pour le climat.

6.3. Dépenses de l'UE et des États membres consacrées à l'assistance aux pays en développement en matière de lutte contre le changement climatique

L'aide aux pays en développement est essentielle pour atteindre l'objectif convenu de maintien de l'augmentation de la température moyenne de la planète en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, de transition vers des économies à faibles émissions de GES et de promotion d'un développement durable à l'épreuve du changement climatique. En 2009, lors de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Copenhague, les pays développés ont pris l'engagement à court terme de lever conjointement 30 milliards de dollars US supplémentaires de fonds publics consacrés à la lutte contre le changement climatique pour la période 2010-2012 («financement à mise en œuvre rapide»). Ils se sont également fixé l'objectif à long terme de récolter conjointement 100 milliards de dollars US par an d'ici à 2020 («financement à long terme»), dans le cadre de mesures d'atténuation efficaces et d'une mise en œuvre transparente. Ce financement fera appel à un large éventail de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris de nouvelles sources de financement.

Cet engagement à hauteur de 100 milliards de dollars US a permis de renforcer considérablement le financement de la lutte contre le changement climatique dans le contexte de la coopération au développement et par l'intermédiaire des banques multilatérales de développement. L'Union et ses États membres sont les principaux bailleurs de fonds d'aide publique au développement en faveur des pays en développement, puisqu'ils y consacrent plus de 70 milliards de dollars US par an (environ 58 milliards d'euros en 2014). Au cours de la période 2010-2012, ils ont affecté 7,34 milliards d'euros au «financement à mise en œuvre rapide».

En outre, en 2014, l'Union européenne et ses États membres ont collectivement dépensé 14,5 milliards d'euros pour aider les pays en développement à lutter contre le changement climatique. Ce chiffre inclut les fonds consacrés à la lutte contre le changement climatique prévus par les budgets publics ainsi que les financements provenant d'autres institutions financières au service du développement. Depuis 2014, il inclut le financement de l'action pour le climat par la BEI, qui s'est élevé à 2,1 milliards d'euros. Par rapport aux années précédentes, le calcul prend en compte un ensemble plus complet de données chiffrées, basées sur les données de l'OCDE, concernant les contributions multilatérales imputées.