

Bruxelles, le 15.12.2015
COM(2015) 642 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

SECOND RAPPORT BIENNAL DE L'UNION EUROPÉENNE AU TITRE DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

**[en application de l'article 18, paragraphe 1, 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 et en application de la
décision 2/CP.17 de la Conférence des Parties à la CCNUCC]
{SWD(2015) 282 final}**

INTRODUCTION

Le présent rapport et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne constituent le second rapport biennal de l'Union européenne en application de l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 525/2013 et de la décision 2/CP.17 de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Ces rapports seront transmis à la CCNUCC en tant que second rapport biennal de l'Union européenne.

INFORMATIONS RELATIVES AUX EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE ET A LEUR EVOLUTION

Les émissions totales de gaz à effet de serre (GES) de l'UE-28 (secteur de l'aviation internationale compris) ont diminué d'environ 20 % entre 1990 et 2013. Les émissions déclarées sont les émissions visées par l'objectif de l'UE au titre de la Convention et elles sont tirées du dernier inventaire de l'UE transmis à la CCNUCC. Le CO₂ est le principal gaz à effet de serre; il représentait 82 % des émissions totales de l'UE-28 en 2013.

Entre 1990 et 2013, les émissions par habitant ont diminué de 26 % dans l'UE, passant de 11,8 à 8,9 t/habitant. Dans l'UE-28, les émissions diminuent parallèlement à la croissance de l'économie. Ce découplage entre la croissance économique et les émissions de GES se poursuit depuis 1990. Entre 1990 et 2013, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté d'environ 45 % dans l'UE-28 tandis que les émissions de GES ont reculé d'environ 20 %. En conséquence, l'intensité d'émission de gaz à effet de serre de l'UE a pratiquement diminué de moitié.

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.

OBJECTIF QUANTIFIE DE REDUCTION DES EMISSIONS DE L'UE POUR L'ENSEMBLE DE L'ECONOMIE

Dans le cadre de la CCNUCC, l'Union européenne et ses États membres se sont engagés conjointement à réduire leurs émissions de GES d'au moins 20 % par rapport à 1990 d'ici à 2020, et ont proposé de porter cette réduction à 30 % à condition que d'autres pays développés s'engagent eux aussi à réduire de manière comparable leurs émissions et que les pays en développement contribuent de manière appropriée à la réalisation de cet objectif, en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives.

L'objectif de l'UE est inscrit dans la législation et est mis en œuvre par l'UE et ses États membres. Le paquet «Climat et énergie», qui est au centre de cette législation, fixe pour l'Union un objectif de réduction des émissions de GES de 20 % par rapport à 1990 d'ici à 2020, soit une diminution de 14 % par rapport à 2005. L'effort est à répartir entre les secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE et les secteurs non couverts par le SEQE, en vertu de la décision sur la répartition de l'effort (DRE).

PROGRES DANS LA REALISATION DE L'OBJECTIF DE REDUCTION DES EMISSIONS DE L'ENSEMBLE DE L'ECONOMIE - LES POLITIQUES ET MESURES DE L'UE ET LEURS EFFETS

L'Union européenne et ses 28 États membres mettent en œuvre, à la fois individuellement et collectivement, sur les plans national et international, des mesures de lutte contre le changement climatique depuis déjà de nombreuses années, ce qui s'est traduit par une baisse sensible des émissions.

Pour relever les défis et répondre aux besoins d'investissements liés à la lutte contre le changement climatique, l'Union européenne a décidé qu'au moins 20 % du budget de l'UE pour la période 2014-2020 – c'est-à-dire pas moins de 180 milliards d'euros – seraient consacrés à des actions liées au changement climatique. Cela représente une augmentation appréciable par rapport à la part des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget précédent, qui s'élevait à 6,8 % du budget de l'UE pour la période 2007-2013. À cet effet, des mesures d'atténuation et d'adaptation sont intégrées dans tous les grands programmes de dépenses de l'UE, en particulier la politique de cohésion, le développement régional, l'énergie, les transports, la recherche et l'innovation et la politique agricole commune.

L'UE et ses États membres ne cessent de renforcer la législation afin d'encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de permettre la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Parmi les mesures clés prises depuis la présentation du premier rapport biennal figurent des adaptations du SEQE de l'UE, de nouveaux instruments législatifs dans le secteur des transports et un règlement plus strict sur les gaz fluorés.

Depuis 2013, le SEQE de l'UE est régi par les règles améliorées et harmonisées de la phase 3, qui couvre la période 2013-2020. Il est nécessaire de disposer d'un système d'échange de quotas d'émission de l'UE efficace et réformé, qui constituera le principal instrument pour obtenir 43 % de réduction des émissions relevant du SEQE par rapport à 2005 d'ici à 2030. Cet instrument emblématique de l'Europe fait donc l'objet d'importantes réformes structurelles destinées à mettre l'UE sur la bonne voie pour réussir la transition vers une économie à faible intensité de carbone.

Dans un premier temps, afin de résoudre le problème de l'excédent de quotas d'émission qui s'est accumulé au sein du SEQE de l'UE, la mise aux enchères de 900 millions de quotas a été reportée. Dans un deuxième temps, la création d'une réserve de stabilité du marché a été décidée, à la fois pour remédier au problème de l'excédent de quotas et pour améliorer la résilience du système aux chocs majeurs par une modulation du volume de quotas à mettre aux enchères. Enfin, en juillet 2015, la Commission a proposé une révision du SEQE de l'UE en vue de réduire les émissions couvertes par le système de 43 % par rapport à 2005 d'ici à 2030. Il s'agit là de la dernière étape d'un processus visant à rendre le SEQE apte à jouer pleinement son rôle dans la perspective de 2030.

Des mesures essentielles ont également été prises dans le secteur des transports, notamment de nouvelles dispositions législatives de l'UE fixant des objectifs d'émission contraignants à l'horizon 2021 pour les voitures et les camionnettes neuves. La stratégie relative aux véhicules utilitaires lourds, adoptée en mai 2014, est la première initiative prise par l'Union européenne pour agir sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ des camions, des autobus et des autocars. En avril 2015, l'Union a adopté un instrument législatif 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.

Le règlement révisé sur les gaz fluorés s'applique depuis le 1^{er} 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].

En outre, sur la base du paquet législatif sur l'énergie et le climat à l'horizon 2020 et en accord avec l'objectif de transition vers une économie compétitive à faible intensité de carbone, le Conseil européen est parvenu à un accord, en octobre 2014, sur les éléments essentiels du cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030: 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 à 2030; 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 d'au moins 27 % pour 2030, à revoir en 2020 dans la perspective d'un objectif de 30 %.

À cet effet, la Commission a présenté une proposition de révision de la directive établissant le SEQE en juillet 2015, laquelle est actuellement à l'examen au sein des institutions européennes, et elle présentera des propositions législatives pour les secteurs qui ne relèvent pas du SEQE. La Commission met également en œuvre les initiatives prévues dans le cadre stratégique pour l'Union de l'énergie, y compris les propositions à venir concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

PROGRES ACCOMPLIS DANS LA REALISATION DE L'OBJECTIF DE REDUCTION DES EMISSIONS DE L'ENSEMBLE DE L'ECONOMIE - PROJECTIONS

Selon les dernières projections «avec mesures existantes», agrégées sur la base des données fournies par les États membres en 2015, une baisse des émissions de 24 % par rapport à 1990 devrait être enregistrée en 2020. L'UE se trouve donc sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé pour 2020.

Les émissions de GES devraient continuer de diminuer jusqu'en 2030.

Les émissions du secteur de l'énergie, à l'exclusion des transports, représentent la plus grande part des émissions de GES et des réductions prévues des émissions. Les émissions de ce secteur devraient diminuer d'environ 33 % par rapport à 1990 d'ici à 2020 et d'environ 38 % d'ici à 2030. Le secteur des transports est le seul secteur dont il est prévu que les émissions augmentent, de 13 % entre 1990 et 2020, pour se stabiliser ensuite jusqu'en 2030. Après 2007, on observe un recul lent mais régulier des émissions dues aux transports, en raison de l'effet combiné de la hausse des prix des carburants et de politiques plus strictes, telles que les normes d'émission de CO₂ applicables aux voitures et camionnettes.

SOUTIEN FINANCIER, TECHNOLOGIQUE ET DANS LE DOMAINE DU RENFORCEMENT DES CAPACITES EN FAVEUR DES PAYS EN DEVELOPPEMENT PARTIES A LA CONVENTION

Le financement de la lutte contre le changement climatique est essentiel 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. L'UE et ses États membres sont les plus grands pourvoyeurs d'aide publique au développement (APD) en faveur des pays en développement; ils y ont consacré 58,2 milliards d'euros en 2014 et ont alloué 7,34 milliards d'euros au financement à mise en œuvre rapide au cours de la période 2010-2012. En 2014, de surcroît, l'UE et ses États membres ont conjointement déboursé 14,5 milliards d'euros pour aider les pays en développement à faire face au changement climatique.

L'UE est favorable à une approche commune globale du financement du développement (y compris les mesures de lutte contre le changement climatique dans le cadre du «programme pour le changement») qui mette en lumière des bénéfices accessoires se renforçant mutuellement en matière de climat et de développement.

Le montant total de l'aide apportée par l'UE aux pays en développement Parties à la CCNUCC en 2013 et 2014 s'est élevé à 2 178 millions de dollars US (1 641 millions d'euros).

Le développement des capacités est au cœur de l'aide au développement accordée par l'UE et tous les projets d'aide au développement en coopération dans le domaine de la lutte contre le changement climatique comportent des activités de transfert de technologies. L'Europe est un acteur de premier plan dans le domaine des technologies à faibles émissions de carbone, et elle maintient cette position grâce à une série d'initiatives. L'Union européenne soutient le développement et le déploiement des technologies dans les pays en développement en investissant des sommes considérables dans l'innovation.