

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.10.2010

COM(2010) 569 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

***PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS ASSIGNÉS AU
TITRE DU PROTOCOLE DE KYOTO***

(en application de l'article 5 de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto)

SEC(2010) 1204

TABLE DES MATIÈRES

1.	RÉSUMÉ.....	3
2.	PROGRÈS EFFECTIFS ENTRE 1990 ET 2008.....	6
2.1.	Évolution des émissions de GES	6
2.2.	Intensité de GES et émissions de GES par habitant en 2008.....	7
2.3.	Comparaison des émissions de GES en 2007 et en 2008.....	8
2.4.	Évolution des émissions dans les principaux secteurs de l'économie.....	9
3.	PROGRÈS PRÉVUS DANS LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF DE KYOTO .	11
3.1.	Prévisions relatives aux émissions de GES.....	11
3.1.1.	UE-15	11
3.1.2.	UE-12	11
3.1.3.	UE-27	11
3.2.	Mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de changement climatique	14
3.3.	Mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SCEQE).....	16
3.3.1.	Deuxième période d'échanges (2008 à 2012).....	16
3.3.2.	Utilisation de la MOC et du MDP par les exploitants	16
3.4.	Recours prévu aux mécanismes de Kyoto par les pouvoirs publics	16
3.5.	Utilisation prévue des puits de carbone	17
4.	RÉALISER L'OBJECTIF DE 2020.....	17
4.1.	L'objectif de réduction des émissions de GES dans l'UE d'ici 2020.....	17
4.2.	Politiques et mesures contribuant à la réalisation des objectifs	17
4.3.	Écart prévu par rapport aux objectifs	18
5.	SITUATION DANS LES PAYS CANDIDATS.....	19

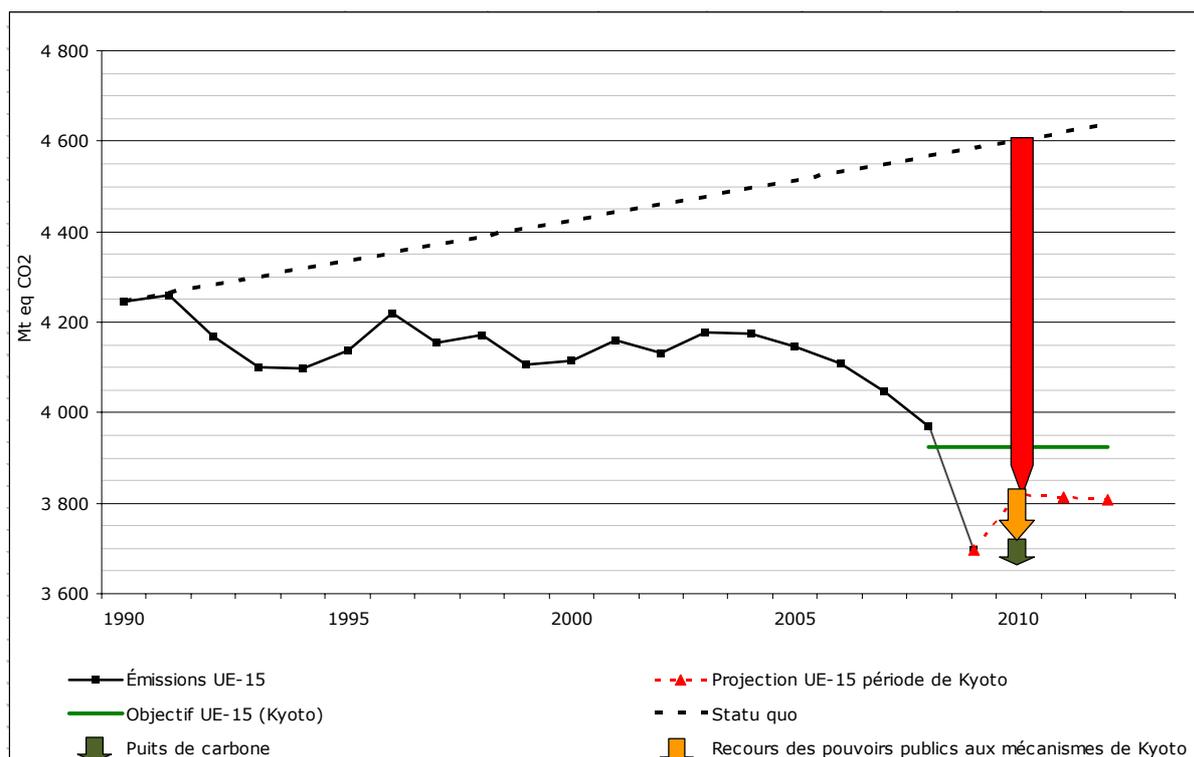
1. RÉSUMÉ

Sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de Kyoto, 2008-2012

En vertu du protocole de Kyoto, l'UE-15 a convenu de réduire, d'ici à 2008-2012, ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 8 % par rapport aux émissions de l'année de référence¹. D'après les données d'inventaire les plus récentes (2008)², les émissions totales de GES de l'UE-15 ont baissé pour la cinquième année consécutive et se sont établies à un niveau inférieur de 6,9 % au niveau de l'année de référence, compte non tenu des activités liées à l'affectation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (ATCATF). Cette diminution des émissions de GES dans l'UE-15 intervient alors même que l'économie a connu une croissance considérable depuis 1990, le PIB de l'UE-15 ayant augmenté de près de 45 %.

En 2008, les émissions de GES de l'UE-15 ont diminué de 1,9 % par rapport à 2007, tandis que son PIB progressait de 0,6 %. **Les projections³ de la figure 1 montrent que l'UE-15 atteindra l'objectif qui lui a été assigné au titre du protocole de Kyoto.** Les projections actuelles, qui rendent compte de la récession économique, indiquent qu'il est fort probable que cet objectif soit dépassé.

Figure 1: Émissions effectives et projections pour l'UE-15



Note: les flèches étant basées sur la moyenne pour la période 2008-2012, elles ne correspondent pas exactement aux projections concernant les émissions établies pour 2010. Pour l'année 2009, les émissions correspondent à des estimations préliminaires fournies par l'Agence européenne pour l'environnement.

Source: Commission européenne

Les projections récentes indiquent que six États membres (Finlande, France, Allemagne, Grèce, Suède, Royaume-Uni) sont en bonne voie pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES qui leur ont été fixés au niveau national. Si l'on tient compte du recours

envisagé aux mécanismes de flexibilité prévus dans le cadre du protocole de Kyoto, de l'utilisation des quotas non utilisés provenant de la réserve pour les nouveaux entrants dans le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SCEQE) et des puits de carbone, seuls deux États membres (l'Autriche et l'Italie) pourraient rencontrer des difficultés dans la réalisation de leurs objectifs. Ces difficultés ne devraient cependant pas remettre en cause la capacité de l'UE-15 à atteindre l'objectif qu'elle s'est fixée au titre du protocole de Kyoto. Dans la plupart des douze États membres qui ont rejoint l'UE depuis 2004, les projections prévoient une légère diminution des émissions entre 2008 et 2012. Neuf de ces États membres qui se sont vu assigner un objectif au titre de Kyoto⁴ devraient atteindre, voire dépasser, leur objectif sur la seule base des politiques et mesures existantes. La Slovénie estime qu'elle atteindra son objectif si toutes les mesures existantes et prévues, y compris l'acquisition de crédits d'émission, donnent les résultats escomptés.

En 2008, les émissions totales de GES de l'UE-27 étaient inférieures de 14,3 % à celles de l'année de référence, compte non tenu des émissions et de l'absorption liées aux activités ATCATF. Les émissions étaient inférieures de 2 % à celles de 2007 alors que l'économie de l'UE-27 a enregistré une croissance de 0,7 % durant la même période.

De plus, selon les données provisoires pour 2009⁵, les émissions de GES de l'UE-15 et de l'UE-27 ont diminué de 6,9 % cette année-là par rapport à 2008. Ces estimations indiquent que le niveau d'émission de l'UE-15 est inférieur de 12,9 % à celui de l'année de référence, dépassant pour la première fois l'objectif de réduction de 8 % fixé au titre de Kyoto. Les émissions de l'UE-27 en 2009 se situent à un niveau inférieur d'environ 17,3 % au niveau de 1990. Entre 1990 et 2009, le PIB de l'UE-15 a augmenté de 38 % et celui de l'UE-27 de 40 %.

Nouvelles mesures en vue d'atteindre l'objectif ambitieux que s'est fixé l'UE pour 2020

Le train de mesures sur le climat et l'énergie⁶ adopté en 2009 met en place une panoplie intégrée et ambitieuse de politiques et de mesures pour lutter contre les changements climatiques à l'horizon 2020 et au-delà.

À compter de 2013, l'effort total que devra fournir l'UE pour réduire, d'ici à 2020, ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 sera réparti comme suit entre les secteurs couverts par le SCEQE et ceux qui ne le sont pas:

- a) une réduction de 21 %, par rapport aux niveaux de 2005, des émissions des secteurs couverts par le SCEQE;
- b) une réduction d'environ 10 %, par rapport aux niveaux de 2005, pour les secteurs qui ne sont pas couverts par le SCEQE.

La réduction globale de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 équivaut à une réduction de 14 % par rapport aux niveaux de 2005. Si les secteurs inclus dans le SCEQE doivent réaliser une réduction plus importante, c'est parce qu'il est plus avantageux, du point de vue économique, de réduire les émissions de ces secteurs plutôt que celles des secteurs non couverts par le système.

Depuis 2009, les préparatifs en vue de la mise en œuvre de l'engagement pris en faveur d'une réduction des émissions de GES d'ici 2020 ont continué à progresser. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la **directive SCEQE révisée**, il s'agit notamment de deux décisions de la Commission, la première établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone, la deuxième concernant la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de la Communauté pendant la troisième période d'échanges. De plus,

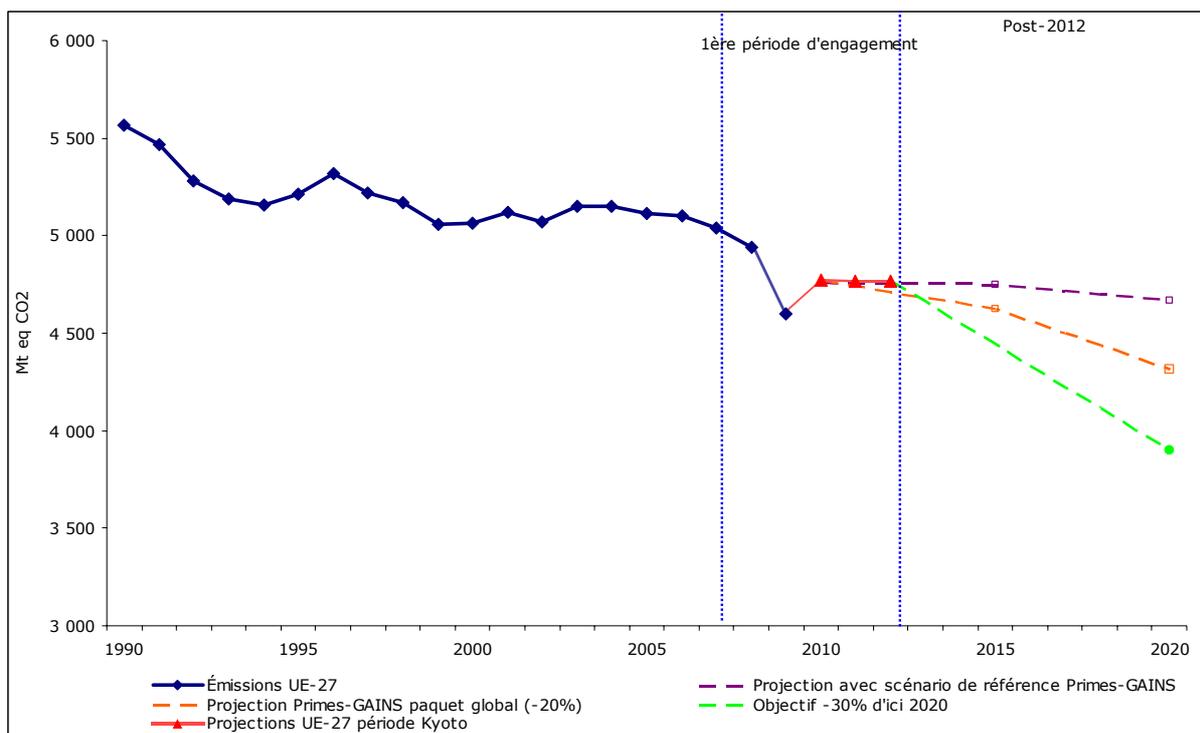
une réglementation est en cours de préparation concernant, d'une part, le calendrier, la gestion et les autres aspects de la mise aux enchères des quotas et, d'autre part, l'allocation harmonisée des quotas au niveau de l'UE durant la troisième période d'échanges. Le règlement relatif aux registres est également en cours de révision afin d'introduire les modifications nécessaires.

La **décision relative à la répartition de l'effort** réglemente les émissions de GES dans tous les secteurs, à l'exception des installations et des exploitants d'aéronefs couverts par le SCEQE, des activités liées à l'affectation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (ATCATF), et du transport maritime international. Elle oblige les États membres à limiter leurs émissions de GES entre 2013 et 2020, selon une trajectoire linéaire assortie d'objectifs annuels contraignants. Cela permettra une avancée progressive vers les objectifs fixés pour 2020 dans les secteurs concernés. Il incombera aux États membres de définir et mettre en œuvre les politiques et les mesures visant à limiter leurs émissions. Un système de suivi rigoureux de l'action des États membres sera mis en place pour aider ceux-ci à prendre toutes les mesures correctives nécessaires au cas où ils n'atteindraient pas leurs objectifs. La Commission a déjà commencé à élaborer des mesures d'exécution dans le cadre de la décision relative à la répartition de l'effort. Il s'agit entre autres de déterminer les valeurs absolues des objectifs des États membres pour la période 2013-2020 et d'établir des règles concernant les transferts de quotas annuels d'émission entre États membres, ainsi que d'assurer la transparence de ces transferts.

L'objectif de réduction de 20 % des émissions de GES est également l'un des cinq principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive adoptée par le Conseil européen en juin 2010.

La figure 2 illustre l'écart important qui existe entre les projections pour 2020 et les objectifs de l'UE pour 2020 (-20 % et -30 % respectivement) et qui exigera de l'UE qu'elle intensifie considérablement les efforts entrepris pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. En fonction de l'objectif considéré, les émissions devront, en 2020, avoir été réduites de 350 à 800 millions de tonnes équivalent CO₂ par rapport au scénario de base. Cela souligne la nécessité pour l'UE et ses États membres de mettre en œuvre la nouvelle législation aussitôt que possible afin de parvenir aux réductions des émissions requises.

Figure 2: Émissions effectives et projections pour l'UE-27



Note: Pour l'année 2009, les émissions correspondent à des estimations préliminaires fournies par l'Agence européenne pour l'environnement

Source: Commission européenne

2. PROGRÈS EFFECTIFS ENTRE 1990 ET 2008

2.1. Évolution des émissions de GES

L'évolution générale des émissions de GES de l'UE est largement influencée par les deux grands pays émetteurs, Allemagne et Royaume-Uni, qui sont responsables d'environ un tiers des émissions de GES de l'UE-27. En 2008, ces deux États membres sont parvenus à réduire leurs émissions totales de GES de 417 Mt équivalent CO₂ par rapport à 1990.

L'évolution favorable enregistrée en Allemagne (-22 % sur la période 1990-2008) est essentiellement due à l'amélioration continue du rendement énergétique des centrales électriques et thermiques et au recours à la production combinée de chaleur et d'électricité, ainsi qu'aux investissements en faveur de la restructuration économique des cinq nouveaux Länder après la réunification. Au Royaume-Uni, la réduction des émissions de GES (-18,5 % sur la période 1990-2008) s'explique principalement par la libéralisation des marchés de l'énergie et par l'abandon consécutif du charbon et du pétrole au profit du gaz pour la production d'électricité, ainsi que par les mesures de réduction des émissions de N₂O adoptées dans le secteur de la production d'acide adipique.

L'Italie et la France, chacune responsable de 11 % des émissions, sont les troisième et quatrième pays émetteurs. Les émissions de GES de l'Italie ont augmenté d'environ 5 % entre 1990 et 2008. Les augmentations observées depuis 1990 dans les émissions de GES de ce pays sont principalement imputables aux transports routiers, à la production d'électricité et de chaleur et au raffinage du pétrole. En 2008, les émissions de GES de la France ont été inférieures de 6 % à leur niveau de 1990. La France est parvenue à réduire considérablement les émissions de N₂O liées à la production d'acide adipique mais les émissions de CO₂ du secteur des transports routiers ont fortement augmenté entre 1990 et 2008.

L'Espagne et la Pologne occupent les cinquième et sixième positions dans le classement des principaux pays émetteurs de l'UE-27, chacune étant responsable d'environ 8 % du total des émissions de GES de l'UE-27. Les émissions de l'Espagne ont augmenté de 42 % entre 1990 et 2008, principalement à cause de l'augmentation des émissions dans les transports routiers, dans la production d'électricité et de chaleur et dans les industries manufacturières. La Pologne a réduit ses émissions de GES de 12,7 % entre 1990 et 2008 (-29,8 % par rapport à l'année de référence, qui est 1988 dans le cas de la Pologne). Les principaux facteurs ayant contribué à cette réduction en Pologne, comme dans les autres États membres d'Europe centrale et orientale d'ailleurs, sont le déclin de l'industrie lourde caractérisée par un faible rendement énergétique et la restructuration générale de l'économie à la fin des années 1980 et au début des années 1990, ainsi que l'amélioration de l'efficacité énergétique entre 1990 et 2008. Les transports, et tout particulièrement les transports routiers, constituent l'exception notable puisque les émissions de ce secteur ont augmenté.

En 2008, sept États membres ont enregistré des émissions de GES supérieures à celles de l'année de référence, tandis que celles des 18 États membres restants étaient inférieures. Aucun engagement de réduction des émissions n'a été pris au titre du protocole de Kyoto en ce qui concerne Chypre et Malte. Dans ces pays, les émissions enregistrées en 2008 étaient supérieures aux niveaux de 1990. L'évolution des émissions de GES, en pourcentage, entre l'année de référence et 2008 varie entre -54 % (Lettonie) et +40 % (Espagne).

2.2. Intensité de GES et émissions de GES par habitant en 2008

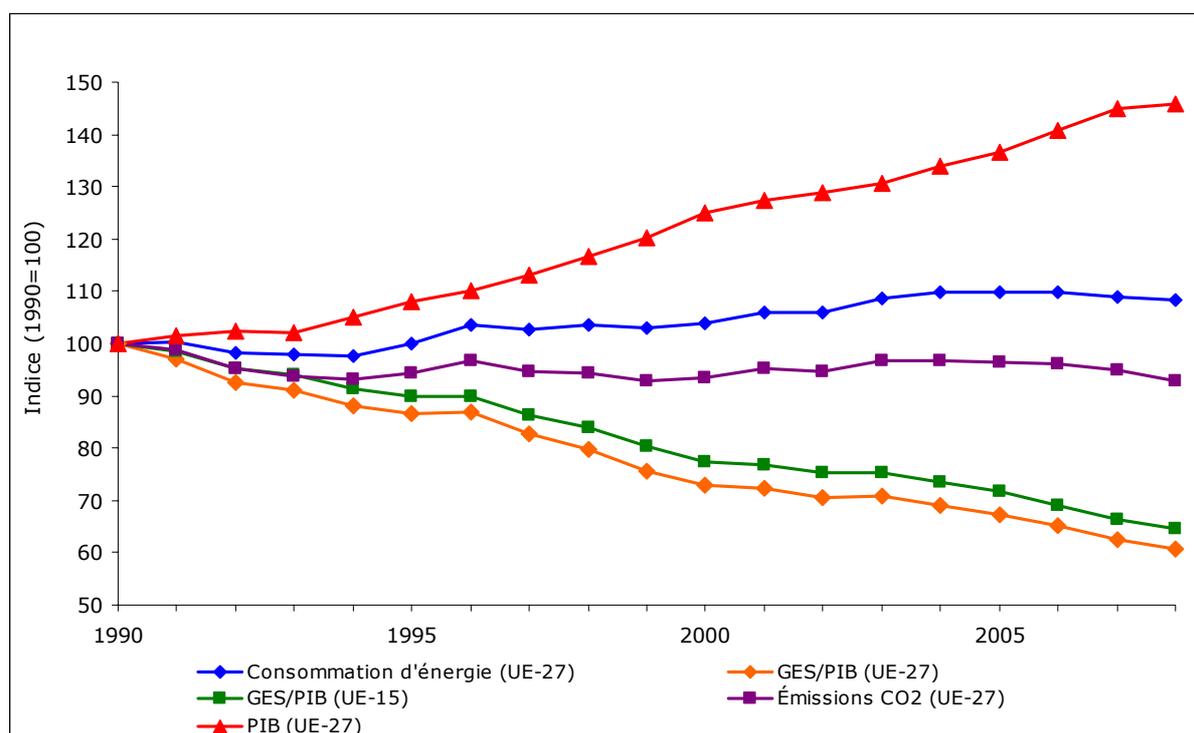
Les émissions ont diminué tant dans l'UE-15 que dans l'UE-27 en dépit d'une croissance économique marquée. Cela indique qu'il s'est produit, depuis 1993 dans l'UE-15 et depuis 1996 dans l'UE-27, un découplage entre la croissance des émissions de GES et la croissance du PIB. Entre 1990 et 2008, dans l'UE-15, le PIB a augmenté de 45 % alors que les émissions ont diminué de 6,5 %; dans l'UE-27, le PIB a progressé de 46 % tandis que les émissions de GES ont diminué de 11,3 %.

Pendant la période 1990-2008, tous les États membres de l'UE, à l'exception de Chypre, du Portugal et de l'Espagne, ont réduit leurs émissions de manière substantielle tout en enregistrant une forte croissance économique. C'est principalement dans les États membres d'Europe centrale et orientale qu'on a observé une forte croissance économique accompagnée d'une réduction des émissions, à la suite des transformations opérées dans le secteur manufacturier, qui était jusque-là peu performant et reposait sur l'industrie lourde.

En 2008, les émissions par habitant dans l'UE-15 s'élevaient en moyenne à 10,1 tonnes équivalent CO₂, soit une diminution de 0,2 t équivalent CO₂ par rapport à 2007 ou de 1,5 tonne équivalent CO₂ par rapport à 1990. Dans l'UE-27, cette moyenne était de 9,9 tonnes équivalent CO₂ par habitant. Les niveaux des émissions de GES par habitant varient cependant de manière importante entre les pays européens puisqu'ils vont de 5,2 à 25,8 tonnes équivalent CO₂ par habitant. Les émissions par habitant dépendent de l'intensité énergétique et de la palette énergétique de chaque pays (voir également la figure 2 du document de travail des services de la Commission).

Dans les années 1990, les émissions par habitant ont reculé dans l'ensemble de l'UE. Toutefois, entre 2000 et 2008, elles ont baissé de 7,7 % dans l'UE-15 mais augmenté de 4,5 % dans l'UE-12. C'est en Espagne, au Portugal, à Malte et à Chypre que les émissions de GES par habitant ont augmenté le plus sur la période 1990-2008.

Figure 3: Intensité de GES pour l'UE-15 et l'UE-27, PIB, consommation d'énergie et émissions de CO₂ pour l'UE-15



2.3. Comparaison des émissions de GES en 2007 et en 2008

Entre 2007 et 2008, les émissions ont diminué de 99,0 Mtonnes équivalent CO₂ (2 %) dans l'UE-27 et de 75,7 Mtonnes équivalent CO₂ (1,9 %) dans l'UE-15. Les émissions de GES ont diminué ou sont restées stables dans tous les États membres de l'UE, excepté en Belgique, en Allemagne, à Chypre, en Slovaquie et en Slovénie.

L'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la Finlande ont contribué de manière appréciable à la diminution globale des émissions de GES (avec des réductions respectives de -32,9, -11,8, -11,1 et -7,9 Mtonnes équivalent CO₂). D'importantes réductions des émissions de GES ont également eu lieu en Roumanie, en République tchèque et en Pologne (-6,7 Mtonnes équivalent CO₂, -6,1 Mtonnes équivalent CO₂ et -4,3 Mtonnes équivalent CO₂ respectivement). Ces diminutions sont dues en particulier à une production d'électricité et de chaleur moindre dans le secteur public, ainsi qu'à une réduction des émissions provenant du transport routier et des industries manufacturières.

C'est en Belgique (3,0 Mtonnes équivalent CO₂) et en Slovaquie (0,9 Mtonnes équivalent CO₂) que les émissions totales de GES ont enregistré la hausse la plus importante, du fait de l'augmentation des émissions de GES du secteur de l'énergie, notamment en raison de la combustion de combustibles.

Il est intéressant de constater que les émissions du transport routier dans l'UE-15 ont diminué de manière significative (-22,8 Mtonnes équivalent CO₂, soit -2,9 %). Tous les pays de l'UE-15, à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, ont fait état de diminution de leurs émissions. Les réductions les plus importantes ont été le fait de la France (-6,3 Mtonnes équivalent CO₂), de l'Espagne (-6,2 Mtonnes équivalent CO₂), de l'Italie (-4,8 Mtonnes équivalent CO₂), où l'utilisation de biocarburants a fortement augmenté, et

du Royaume-Uni (-4,3 Mtonnes équivalent CO₂). En outre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et Malte ont également signalé une diminution de leurs émissions.

Pour la première fois depuis 1992, les émissions dues au transport aérien et maritime international ont reculé dans l'UE-27 (environ 1,2 % par rapport à 2007), recul qui s'explique en partie par la récession. Ces deux secteurs sont responsables d'environ 5,9 % des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE-27 mais ne sont pas pris en compte dans les objectifs de Kyoto.

Il importera toutefois de continuer à maîtriser les émissions de GES du secteur du transport à l'avenir.

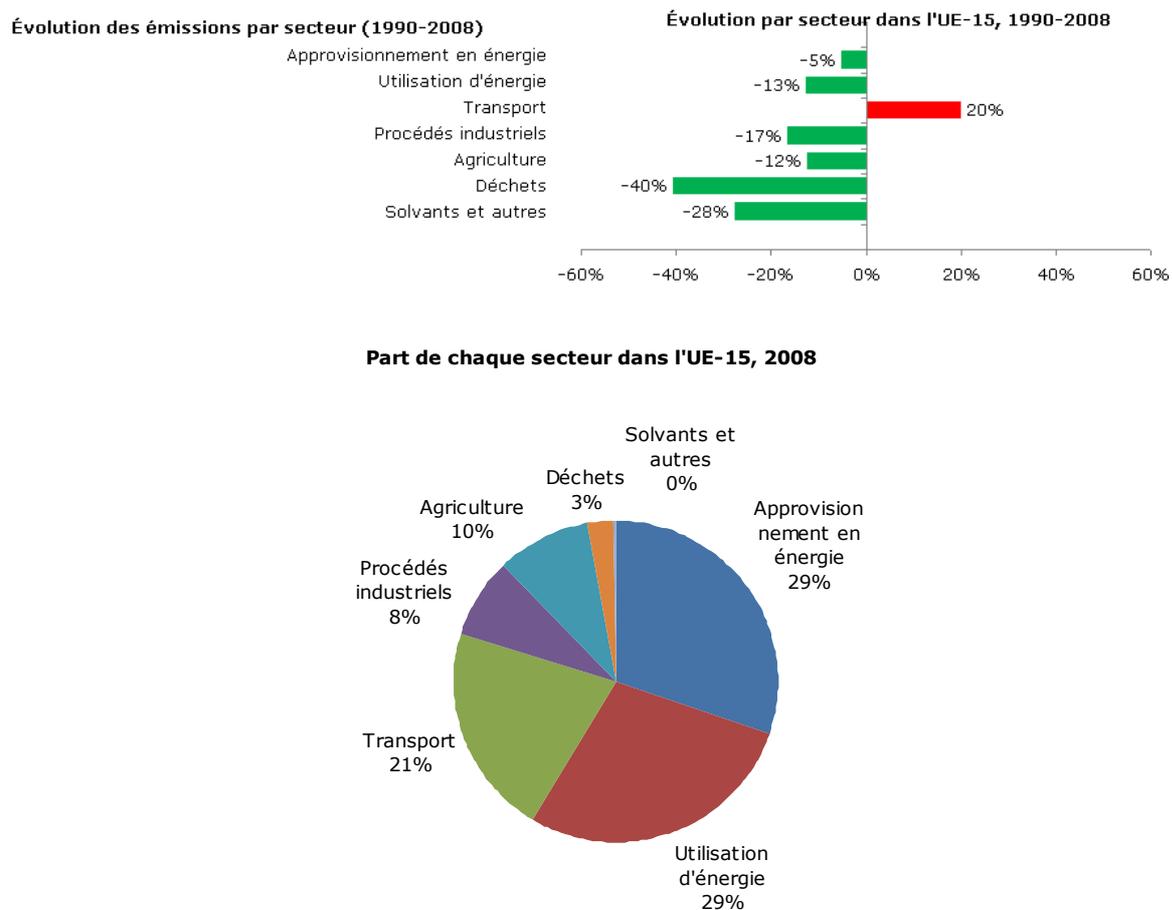
2.4. Évolution des émissions dans les principaux secteurs de l'économie

La figure 4 indique que l'approvisionnement et l'utilisation d'énergie et les transports sont les secteurs les plus importants, puisqu'ils étaient responsables de 80 % des émissions totales de l'UE-15 en 2008. Les transports sont à l'origine de 21 % des émissions de GES, contre 10 % pour l'agriculture, 8 % pour les procédés industriels et 3 % pour les déchets.

Les réductions des émissions enregistrées dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture, des procédés industriels et des déchets ont été partiellement neutralisées par les augmentations considérables survenues dans le secteur des transports (pour de plus amples informations, voir également le document de travail des services de la Commission). En bref, dans l'UE-15, par rapport à 1990, les émissions ont évolué comme suit:

- les émissions dues à l'approvisionnement en énergie ont diminué de 5 % et celles dues à l'utilisation d'énergie de 13 %,
- les émissions du secteur des transports ont augmenté de 20 %,
- les émissions des procédés industriels ont reculé de 17 %, principalement grâce à la baisse des émissions liées à la production d'acide adipique et à la production d'hydrocarbures halogénés et d'hexafluorure de soufre,
- les émissions de l'agriculture ont baissé de 12 % du fait de la diminution du cheptel et d'une utilisation moins importante d'engrais et de lisier,
- les émissions du secteur des déchets ont diminué de 40 % en raison de la baisse des émissions de CH₄ provenant des décharges contrôlées.

Figure 4: Évolution des émissions de GES de l'UE-15 par secteur et part de chaque secteur



Source: AEE

3. PROGRÈS PRÉVUS DANS LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF DE KYOTO

3.1. Prévisions relatives aux émissions de GES

L'évaluation des progrès réalisés en vue du respect des engagements contractés dans le cadre du protocole de Kyoto se fonde sur des projections PRIMES/GAINS, sauf pour le Danemark et l'Irlande, qui ont fourni des projections complètes et parfaitement à jour en 2010. Pour de plus amples informations, voir les tableaux 7 et 8 du document de travail des services de la Commission.

3.1.1. UE-15

La figure 5 présente les projections pour les secteurs non couverts par le SCEQE et évalue l'écart entre les projections concernant les émissions et les objectifs pour ces secteurs. Les projections cumulées pour tous les secteurs indiquent que les émissions totales de GES de l'UE-15 devraient être inférieures de 10,4 % aux niveaux de l'année de référence durant la période d'engagement, auquel cas l'UE-15 aurait dépassé son objectif de Kyoto de 2,4 %. Si l'on tient compte:

- 1) du recours aux mécanismes de Kyoto par les pouvoirs publics, qui devrait permettre une réduction supplémentaire des émissions de 2,7 %, et
- 2) de l'absorption totale résultant des activités visées à l'article 3, paragraphes 3 et 4, du protocole de Kyoto menées dans l'UE-15, soit une réduction de 1,0 %,

on peut s'attendre à ce que l'UE-15 réduise encore davantage ses émissions. Si toutes ces mesures donnent les résultats escomptés, la réduction globale prévue des émissions de GES pourrait atteindre 14,2 % durant la période d'engagement par rapport aux niveaux de l'année de référence.

Toutefois, étant donné l'objectif ambitieux que s'est fixé l'UE de parvenir, d'ici à 2020, à une réduction de 20 % par rapport à 1990, il est impératif, pour que cet objectif puisse être atteint dans de bonnes conditions, non seulement que les États membres réalisent dans les délais les réductions des émissions découlant des politiques et mesures existantes, mais encore qu'ils accélèrent l'élaboration et la mise en œuvre intégrale de leurs politiques et mesures supplémentaires.

3.1.2. UE-12

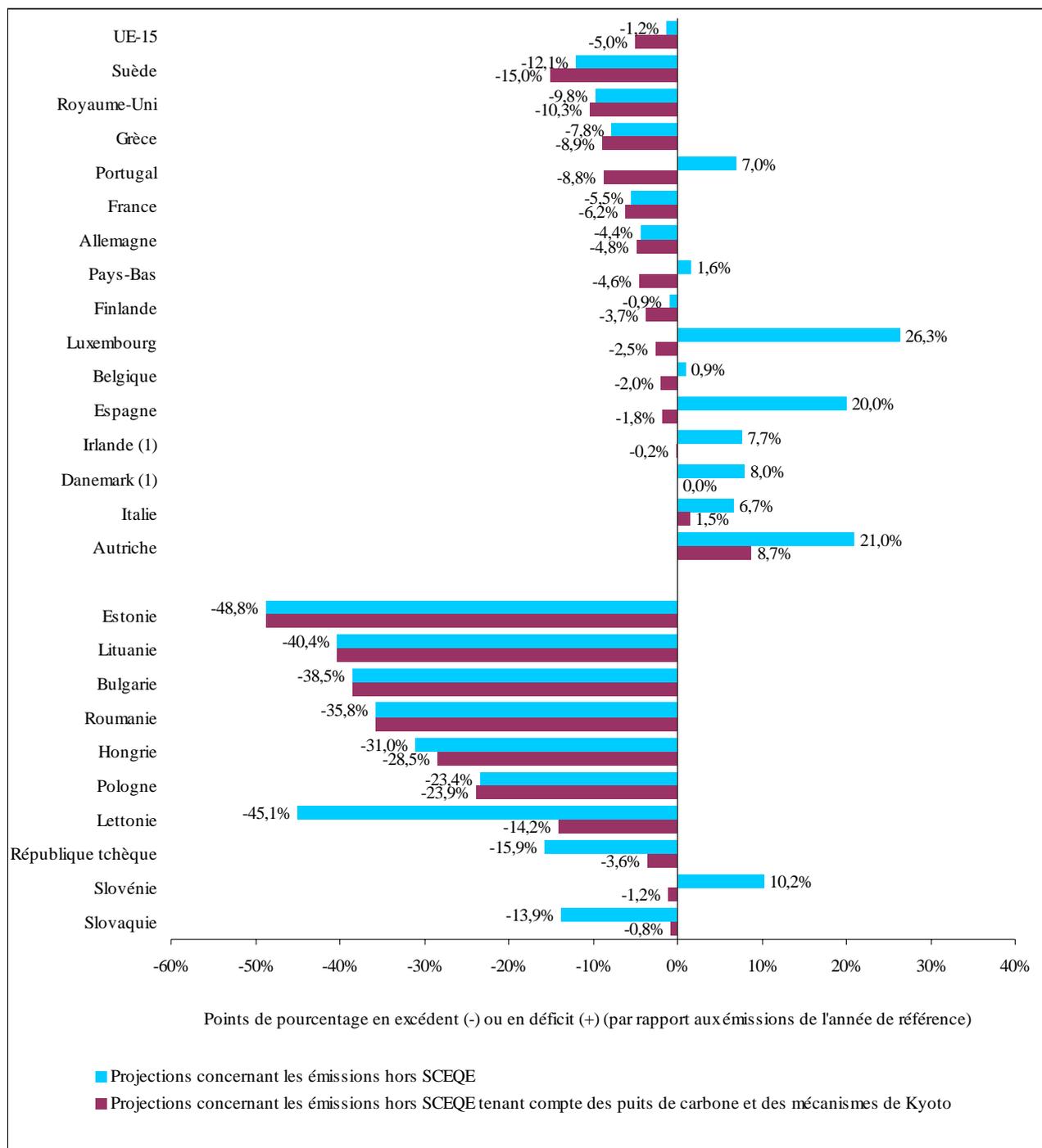
Les émissions cumulées des 12 autres États membres, fondées sur les politiques et mesures nationales existantes, devraient légèrement diminuer par rapport à 2008 et être inférieures aux niveaux de l'année de référence d'environ 36,8 % durant la période d'engagement. La Slovénie est le seul État membre de l'UE-12 qui se propose d'investir dans les mécanismes de Kyoto. La Slovénie, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne ont l'intention de tenir compte des puits de carbone. La République tchèque, la Hongrie, la Lettonie et la Slovaquie prévoient de vendre une partie de leurs unités de quantités attribuées (UQA) excédentaires.

3.1.3. UE-27

Durant la période d'engagement, les émissions totales de GES de l'UE-27 devraient baisser de 17,3 % environ par rapport à l'année de référence. Cette estimation se base sur les projections PRIMES/GAINS qui tiennent compte des politiques et mesures existantes. Le recul prévu est plus important encore lorsqu'on tient compte, d'une part, de l'incidence des acquisitions de crédits par les pouvoirs publics au moyen des mécanismes de Kyoto et, d'autre part, des puits de carbone.

Néanmoins, ces projections concernant les émissions doivent être considérées en tenant compte des réductions déjà réalisées, qui s'élèvent à -11,3 % pour l'UE-27 entre 1990 et 2008, ainsi que des projections pour 2020. En conséquence, il sera nécessaire à l'avenir d'intensifier les efforts de réduction des émissions dans l'UE si l'on veut respecter l'objectif de -20 % ou de -30 % d'ici à 2020.

Figure 5: Écart relatif (par excès ou par défaut) entre les projections des émissions de GES dans les secteurs non couverts par le SCEQE pour la période d'engagement et les objectifs correspondants pour la période 2008-2012 fondés sur les projections et sur le recours aux mécanismes de Kyoto et aux puits de carbone.



Notes: (1) Pour le Danemark et l'Irlande, l'estimation se fonde sur des projections nationales. (2) Pour les autres États membres (excepté Chypre et Malte qui n'ont pas pris d'engagements de réduction des émissions dans le cadre du

protocole de Kyoto), les estimations sont fondées sur des projections PRIMES/GAINS. (3) L'utilisation des quotas non utilisés de la réserve destinée aux nouveaux entrants dans le cadre du SCEQE a été prise en compte pour les États membres qui ont manifesté l'intention de les utiliser aux fins de la réalisation des objectifs fixés pour les secteurs non couverts par le SCEQE (Danemark et Irlande).

Source: Commission européenne

3.2. Mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de changement climatique

Le programme européen sur le changement climatique (PECC)

Une évaluation à l'échelle de l'UE-27 des politiques et mesures adoptées par les États membres a permis de définir **huit politiques et mesures communes et coordonnées (PMCC) qui devraient permettre de réduire de manière appréciable les émissions de GES dans l'UE**. Les réductions les plus importantes devraient venir de l'application de la directive sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE (2003/87/CE) ainsi que de la directive sur les énergies renouvelables (2009/28/CE), qui encourage l'utilisation d'électricité issue de sources d'énergie renouvelables. Dans le secteur du transport, la législation relative à la qualité des combustibles, d'une part, et la réduction des émissions de CO₂ des véhicules, d'autre part, revêtent une importance significative. De plus, la demande en énergie sera réduite par la mise en œuvre des directives sur la performance énergétique des bâtiments, sur la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie, sur la taxation de l'énergie et sur la promotion de la cogénération (production combinée de chaleur et d'électricité). Enfin, les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto devraient permettre de réduire les émissions de GES de manière drastique.

Outre ces huit politiques et mesures clés, **cinq autres PMCC ont été définies**, lesquelles devraient également permettre de réaliser d'importantes réductions dans l'UE. Il s'agit en l'occurrence de la directive sur la mise en décharge des déchets (99/31/CE), des exigences de rendement applicables aux nouvelles chaudières à eau chaude, de la directive sur l'étiquetage des appareils (2000/13/CE), de la directive 2008/1/CE concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC), modifiée par la directive concernant les émissions industrielles, et du programme «Motor Challenge» visant à améliorer le rendement énergétique des moteurs électriques industriels. Il était également prévu, au moment de l'adoption du règlement relatif aux gaz F (842/2006/CE) et de la directive sur les systèmes de climatisation des véhicules à moteur (2006/40/CE), que ces deux textes permettraient de réduire les émissions annuelles de GES de 23 Mt équivalent CO₂ avant 2010. L'incidence effective de ces instruments en termes de réduction des émissions de GES est également en cours d'évaluation.

Les huit politiques principales représentent 92 % des réductions attribuées aux PMCC dans l'UE-27, ce qui met en évidence l'importance de ces politiques clés pour aider les États membres à respecter leurs engagements en matière de réduction des émissions.

Évolution récente

Depuis l'adoption du train de mesures sur le climat et l'énergie, des travaux sont en cours concernant l'élaboration de mesures d'exécution. D'ici 2013, une vingtaine de nouveaux documents et actes législatifs devront être en vigueur pour garantir le bon fonctionnement du SCEQE révisé et préparer la mise en œuvre des objectifs en matière d'émissions de GES dans les secteurs non couverts par le SCEQE.

À l'heure actuelle, des travaux en vue de l'élaboration de règles harmonisées au sein de l'Union pour l'allocation des quotas pour la troisième période sont en cours de préparation. Cette allocation se fera dans la mesure du possible sur la base de niveaux de référence ambitieux, ce qui encouragera l'innovation et récompensera les entreprises aux installations plus efficaces qui ont investi dans des méthodes de production à faible émission de carbone.

Le règlement de la Commission concernant le calendrier, la gestion et les autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre a été approuvé par les États membres en juillet 2010. Le règlement relatif aux registres a aussi fait l'objet d'une révision en vue d'établir le nouveau registre unique du système d'échange de quotas d'émission. Des mesures de lutte contre la fraude et le recyclage de réductions certifiées des émissions (REC) fondées sur l'amélioration de la sécurité et des contrôles d'accès ont été rapidement adoptées.

En 2009, des travaux en vue de l'élaboration de mesures d'exécution dans le cadre de la décision relative à la répartition de l'effort ont été entrepris: il s'agit entre autres de déterminer les valeurs absolues des objectifs des États membres pour la période 2013-2020 et d'établir des règles concernant les transferts de quotas d'émission annuels entre États membres, ainsi que d'assurer la transparence de ces transferts.

La décision NER300, qui établit des critères et des mesures pour le financement de grands projets de démonstration commerciaux dans les domaines du captage et du stockage du carbone (CSC) et des technologies innovantes reposant sur les énergies renouvelables, dans le cadre du SCEQE révisé, a été élaborée et devrait être adoptée prochainement. Par ailleurs, des documents d'orientation concernant divers éléments de la directive CSC afin d'en permettre une mise en œuvre harmonisée sont en cours de préparation et devraient être prêts d'ici la fin 2010.

Des travaux sont également en cours pour définir les mesures d'exécution du règlement (CE) n° 443/2009 régissant les émissions de CO₂ par les voitures.

Actes législatifs adoptés récemment

Mise en œuvre du train de mesures sur le climat et l'énergie:

- 1) **SCEQE et fuite de carbone:** décision 2010/2/UE de la Commission établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone.
- 2) **Plafond global SCEQE:** décision 2010/384/UE de la Commission⁸ relative à la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de la Communauté pour 2013 dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne.
- 3) **CSC dans le SCEQE:** décision 2010/345/EU de la Commission⁹ modifiant la décision 2007/589/CE afin d'ajouter des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre résultant du captage, du transport et du stockage géologique du dioxyde de carbone.

Autres:

- 4) **Aviation et SCEQE:** règlement (UE) n° 82/2010 de la Commission¹⁰ modifiant le règlement (CE) n° 748/2009 concernant la liste des exploitants d'aéronefs ayant exercé une activité aérienne visée à l'annexe I de la directive 2003/87/CE à compter du 1^{er} janvier 2006 et précisant l'État membre responsable de chaque exploitant d'aéronefs.
- 5) **Aviation et SCEQE:** règlement (UE) n° 606/2010 de la Commission¹¹ portant approbation d'un instrument simplifié mis au point par l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) afin

d'estimer la consommation de carburant de certains exploitants d'aéronefs qui sont des petits émetteurs.

3.3. Mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SCEQE)

La première période du SCEQE couvre les années 2005-2007. Les exploitants relevant du SCEQE sont actuellement à la moitié de la deuxième période d'échanges (2008-2012). En 2013, un système révisé deviendra opérationnel. Pour de plus amples informations sur la mise en œuvre du SCEQE révisé, voir la section 3.2.

3.3.1. Deuxième période d'échanges (2008 à 2012)

Le plafond pour l'UE pour la période 2008-2012 a été fixé à 2,081 milliards de quotas par an, soit une réduction de 10,5 % par rapport à ce qui avait été proposé initialement dans les plans nationaux d'allocation communiqués par les États membres. En 2009, 11 032 installations participaient au système.

En 2009, la quantité totale des émissions vérifiées produites par les installations participant au SCEQE dans l'UE-27 a été de 1,85 milliard de tonnes¹² de CO₂, soit une baisse de 12 % par rapport à 2008. Cette chute des émissions est essentiellement attribuée à trois facteurs, à savoir une activité économique réduite du fait de la récession, le faible niveau du prix du gaz tout au long de 2009 et les mesures de réduction prises par les installations.

3.3.2. Utilisation de la MOC et du MDP par les exploitants

Dans le cadre des plans nationaux d'allocation (PNA) pour la deuxième période, chaque État membre a fixé une limite à l'utilisation, par les exploitants, des crédits résultant de projets [mise en œuvre conjointe (MOC) et mécanisme de développement propre (MDP)]. Au total, les installations de tous les États membres couvertes par le SCEQE peuvent utiliser jusqu'à 278 millions de REC ou d'unités de réduction des émissions (URE) par an durant la deuxième période d'échanges, ce qui correspond à 13,4 % du total prévu dans toute l'UE pour cette période. En 2009, les exploitants ont utilisé 82 millions de REC ou d'URE, soit 4,39 % des quotas restitués. À compter de 2013, les règles applicables à l'utilisation des crédits MOC et MDP seront révisées conformément à la nouvelle directive concernant le SCEQE¹³.

3.4. Recours prévu aux mécanismes de Kyoto par les pouvoirs publics

Dix États membres de l'UE-15 ainsi que la Slovaquie ont décidé de faire usage des mécanismes de Kyoto pour atteindre leurs objectifs dans le cadre du protocole de Kyoto. Ces États membres de l'UE-15 se proposent d'acquérir en tout 116,7 Mt équivalent CO₂ par an afin de respecter leurs obligations au titre de la première période d'engagement du protocole de Kyoto. Cela représente environ 2,7 points de pourcentage par rapport à l'objectif de Kyoto de -8 % fixé pour l'UE-15 (voir le tableau 12 du document de travail des services de la Commission). Toutefois, si l'on considère la quantité de crédits déjà transférés sur les comptes des États membres dans le registre, ce chiffre est pour le moment bien plus faible puisqu'il ne s'élève qu'à environ 28 Mt équivalent CO₂.

Pris ensemble, ces dix États membres ont décidé d'investir près de 3 milliards EUR pour acquérir des unités en recourant à la mise en œuvre conjointe, au mécanisme de développement propre ou à l'échange de droits d'émission. Ce sont l'Espagne, l'Autriche, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Portugal qui ont affecté les plus gros budgets (638 millions EUR, 531 millions EUR, 507 millions EUR, 360 millions EUR et 305 millions EUR

respectivement) pour la période d'engagement de cinq ans. En Slovénie, le budget a été estimé à 80 millions EUR.

En ce qui concerne les unités de quantités attribuées (UQA) vendues par les États membres, les données saisies dans le registre indiquent qu'environ 56 Mt équivalent CO₂ ont été transférés. La République tchèque, la Hongrie, la Lettonie et la Slovaquie ont manifesté leur intention de vendre des crédits.

3.5. Utilisation prévue des puits de carbone

En plus des politiques et mesures axées sur les diverses sources d'émissions de GES, les États membres peuvent utiliser les puits de carbone (voir le tableau 13 du document de travail des services de la Commission). Il ressort des informations communiquées jusqu'ici que le captage net total résultant des activités de boisement et de reboisement visées à l'article 3, paragraphe 3, du protocole de Kyoto représentera environ 12,1 Mt de CO₂ par an pour l'UE-15 pendant la période d'engagement. En outre, le recours aux activités relevant de l'article 3, paragraphe 4, devrait représenter 27,7 millions de tonnes de CO₂ par an dans l'UE-15 pendant la période d'engagement considérée et représentera 34,2 Mt de CO₂ par an en tenant compte des contributions de l'UE-12.

Prises ensemble, les activités relevant de l'article 3, paragraphes 3 et 4, dans les États membres de l'UE-15 devraient permettre de réduire les émissions de 42,5 Mt de CO₂ par an pendant la période d'engagement, soit près de 12,5 % de la réduction à laquelle l'UE-15 s'est engagée (par rapport aux émissions de l'année de référence), à savoir 341 Mt de CO₂ par an durant la période d'engagement.

4. RÉALISER L'OBJECTIF DE 2020

4.1. L'objectif de réduction des émissions de GES dans l'UE d'ici 2020

Le train de mesures sur le climat et l'énergie fixe à l'UE-27 un objectif de réduction des émissions de GES de 20 % d'ici 2020. L'effort total que devra fournir l'UE pour réduire, d'ici à 2020, ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 (soit une réduction de 14 % par rapport aux niveaux de 2005) sera réparti comme suit entre les secteurs couverts par le SCEQE et ceux qui ne le sont pas:

- a) une réduction de 21 %, par rapport aux niveaux de 2005, des émissions des secteurs couverts par le SCEQE;
- b) une réduction d'environ 10 %, par rapport au niveau de 2005, pour les secteurs qui ne sont pas couverts par le SCEQE.

Les objectifs de réduction des émissions de GES figurent également dans la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive adoptée par le Conseil européen en juin 2010. Un bilan annuel de l'état de réalisation des objectifs sera nécessaire dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

4.2. Politiques et mesures contribuant à la réalisation des objectifs

Les plafonds d'émissions établis pour la période 2013-2020 sont définis dans la décision relative à la répartition de l'effort et dans la directive SCEQE révisée. Parallèlement, d'autres mesures à l'échelle de l'UE contribueront à la réalisation des objectifs par les États membres,

telles que les objectifs contraignants dans le domaine des énergies renouvelables, les normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves, la directive relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ou la directive relative à la qualité des carburants. Outre ces mesures au niveau de l'UE, les mesures nationales auront un rôle important à jouer, notamment dans la réduction des émissions non couvertes par le SCEQE.

4.3. Écart prévu par rapport aux objectifs

Il ressort du tableau 1 et des projections de la Commission les plus récentes, qui tiennent compte des effets de la crise économique, que les mesures nationales appliquées depuis 2009 ne devraient pas suffire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de l'UE pour 2020.

Tableau 1: Réductions des émissions de GES dans l'UE-27 selon le scénario de référence

Scénario de référence UE-27	Total GES	Secteurs non SCEQE
Total émissions GES 2005-2020	-7 %	-3,5 %
Objectifs de réduction 2005-2020	-14 %	-10 %

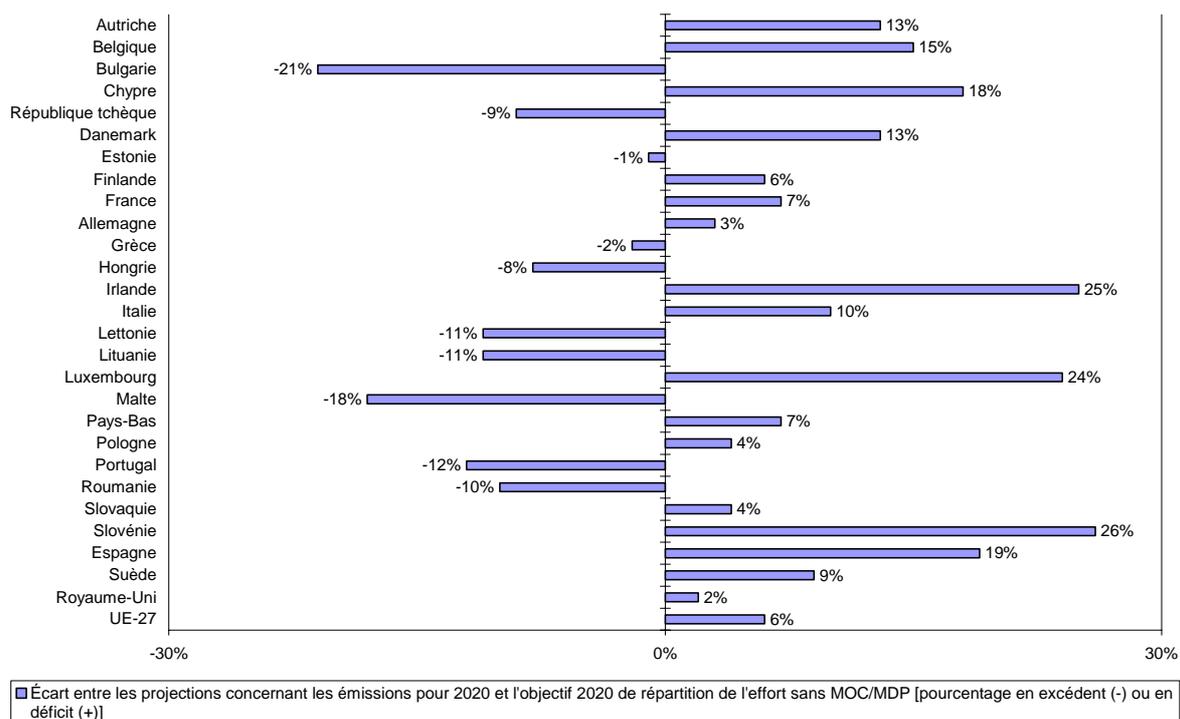
Notes: Pour de plus amples détails, voir le document COM(2010) 265 final et la deuxième partie du document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, SEC(2010) 650.

Source: Commission européenne

Même si les projections pour la période 2008-2012 montrent que des progrès ont été accomplis dans la réalisation des engagements pris au titre du protocole de Kyoto, il sera nécessaire de redoubler d'efforts et d'adopter de nouvelles mesures pour atteindre les objectifs de 2020. Les possibilités prévues dans la décision relative à la répartition de l'effort et dans la directive SCEQE révisée, telles que le recours aux crédits issus de projets, contribueront également à atteindre ces objectifs.

Le scénario de référence PRIMES/GAINS indique que les émissions totales de GES des secteurs non couverts par SCEQE de l'UE-27 devraient diminuer de 3,5 % entre 2005 et 2020 (voir tableau 1). Cette diminution est essentiellement due à des réductions d'émissions autres que les émissions de CO₂ d'environ 8 % et à une stabilisation des émissions de CO₂, qui enregistrent une d'environ 1 %. Comme on pouvait s'y attendre, l'objectif de réduction des émissions des secteurs non SCEQE de l'UE, fixé à environ 10 %, ne sera probablement pas atteint en 2020. Si l'on ne tient pas compte du recours à la mise en œuvre conjointe (MOC) et au mécanisme de développement propre (MDP), l'UE doit encore progresser d'environ 6 % pour atteindre son objectif (voir figure 6). Il reste donc nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires et d'exploiter les synergies entre la mise en œuvre de la directive sur les énergies renouvelables et de la décision relative à la répartition de l'effort. Dix États membres devraient déjà atteindre leur objectif pour les secteurs non SCEQE grâce aux seules politiques et mesures existantes (ceux pour lesquels est indiqué un pourcentage négatif à la figure 6). Il s'agit des pays suivants: Bulgarie, République tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal et Roumanie. Selon les projections PRIMES/GAINS, 17 États membres, y compris les huit principaux responsables d'émissions pour les secteurs non SCEQE, et l'UE-27 dans son ensemble, ne parviendront pas à réaliser leurs objectifs pour les secteurs non SCEQE.

Figure 6: Écart prévu par rapport aux objectifs de 2020 pour les secteurs non SCEQE



Sources: Commission européenne; étendue des secteurs non SCEQE à partir de 2013, c'est-à-dire sans les secteurs SCEQE qui ne rejoindront le système qu'en 2013, afin de permettre une comparaison des données dans le temps.

5. SITUATION DANS LES PAYS CANDIDATS

Entre 1990¹⁴ et 2008, les émissions de GES de la **Croatie** ont baissé de 0,6 %. Par rapport à 2007, la diminution se chiffre à 3,7 %. Selon les projections concernant les émissions de GES incluses dans sa cinquième communication nationale, la Croatie devrait rencontrer des difficultés dans la réalisation de son objectif de Kyoto si elle s'en tient aux politiques et mesures existantes.

Les émissions de GES de l'**Islande** ont augmenté de 44 % entre 1990 et 2008 et étaient, en 2008, supérieures de 9 % à celles de 2007. En tenant compte de la décision 14/CP.7 et selon les projections concernant les émissions de GES indiquées dans sa cinquième communication nationale, l'Islande est en bonne voie pour atteindre son objectif.

En 2008, les émissions de la **Turquie** ont atteint 366,5 Mt équivalent CO₂ alors qu'elles étaient de 187 Mt équivalent CO₂ en 1990, soit une augmentation de 96 %. Par rapport à 2007, les émissions ont baissé de 3,5 %. La Turquie n'a pas pris d'engagement de limitation de ses émissions de GES au titre du protocole de Kyoto.

L'**ancienne république yougoslave de Macédoine** n'a pas fourni d'inventaire à jour de ses émissions de GES. Les données les plus récentes concernant ses émissions de GES sont incluses dans sa deuxième communication nationale et couvrent la période 1990-2002. Entre 1990 et 2002, les émissions totales de GES de ce pays ont reculé d'environ 10 %.

Pour de plus amples informations, voir la partie 2 du document de travail des services de la Commission.