

## *Auditions des Commissaires européens désignés*

# Miguel Arias Cañete

## *Action pour le climat et énergie*

Audition prévue le mercredi 1er octobre à 18.00 heures.



*Miguel Arias Cañete, Espagne.*

### **Commissions parlementaires responsables de l'audition**

Industrie, recherche et énergie (ITRE)

Environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI)

### **Biographie**

Né en 1950, Miguel Arias Cañete a étudié le droit; il a travaillé pour le ministère public et enseigné le droit jusqu'en 1982. Il a été membre du Parlement européen de 1986 à 1999, période pendant laquelle il a présidé les comités pêche puis politique régionale. De retour à Madrid, il a été ministre de l'agriculture de 2000 à 2004 et de nouveau depuis 2012. Il a été élu membre du Parlement européen pour la quatrième fois en mai 2014.

*Ceci est un des Briefings visant à donner aux Membres du Parlement européen une vue d'ensemble des principaux enjeux dans le contexte des auditions des Commissaires-désignés.*

*L'ensemble de ces Briefings est disponible à l'adresse :*

[http://epthinktank.eu/commissioner\\_hearings](http://epthinktank.eu/commissioner_hearings)

## Historique de l'action sur le climat

L'Union européenne ("Union") s'est engagée à prendre des mesures visant à maintenir en-deçà de deux degrés l'élévation de la température moyenne mondiale par rapport aux températures préindustrielles, conformément à l'accord de Copenhague de 2009. **L'objectif à long terme** de l'Union, adopté en 2009 par le Conseil européen, est de réduire d'ici à 2050 ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 à 95 % par rapport à 1990.

D'ici à 2020, l'Union entend réduire ses émissions de GES de 20 % par rapport à 1990, porter à 20 % de la consommation d'énergie la part issue de sources renouvelables et améliorer de 20 % son efficacité énergétique. L'objectif "20-20-20" a été approuvé par les responsables européens en 2007, et intégré à l'ensemble de mesures législatives adopté en 2009 sur le climat et l'énergie. En 2012, l'Union avait réduit de 18 % ses émissions de GES par rapport à 1990, ce qui la met en mesure de réaliser son objectif pour 2020. La réalisation des objectifs pour 2020 sera plus difficile pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et demandera des efforts supplémentaires aux États membres.

Le système d'échange de quotas (SEQ) de l'Union est le principal instrument pour réaliser les objectifs de réduction des émissions de GES dans le secteur de l'énergie et dans d'autres industries à forte consommation d'énergie. Pour les secteurs non couverts par le SEQ, la décision relative à la répartition de l'effort fixe des objectifs d'émissions par État membre pour la période 2013-2020. Les émissions provenant des transports et des carburants relèvent d'une législation européenne distincte. Conformément à son cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, l'Union européenne devrait consacrer au moins 20 % de son budget global à des actions de lutte contre le changement climatique.

Ces réductions d'émissions atténuent l'impact du changement climatique et profite ainsi aux citoyens de l'Union et aux populations du monde entier. Les citoyens européens peuvent être mieux protégés des impacts du changement climatique grâce à une meilleure coordination des mesures d'adaptation.

Une harmonisation à l'échelle européenne et internationale des actions de lutte contre le changement climatique permettrait aux entreprises de l'Union de bénéficier de conditions de concurrence équitables. Un marché d'échange des émissions permet aux entreprises de réduire leurs émissions à moindre coût. Selon les estimations de la Commission, entreprise à un stade précoce, la lutte contre le changement climatique est rentable et permet de créer des emplois dans le secteur des énergies renouvelables. Une meilleure visibilité des actions climatiques à venir réduit l'incertitude pour les investissements.

Tandis que l'Union a réduit ses émissions de CO<sub>2</sub>, les **émissions de CO<sub>2</sub>** ont augmenté de 36 % à l'échelle mondiale depuis 2000. Si les émissions de GES continuent de croître à ce rythme pendant les 20 prochaines années, l'objectif international d'une limitation du réchauffement climatique à moins de 2 °C pourrait ne pas être réalisé. Dans la mesure où l'atténuation du changement climatique ne peut être résolue par des mesures régionales unilatérales, un effort à l'échelle mondiale a été lancé en 1992 avec la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Seules les nations développées sont liées par le protocole de Kyoto de 1997 de réduire leurs émissions de GES. Pour la période 2013-2020, les engagements au titre du

Protocole de Kyoto ne concernent qu'environ 14 % des émissions mondiales, dans la mesure où certains grands pays industrialisés ont décidé de ne pas participer. Le programme REDD + aide les pays en développement à réduire les émissions issues de la déforestation et à de dégradation des forêts.

### Historique de la politique énergétique

Pour des raisons économiques, géopolitiques, environnementales et sociales, la politique énergétique s'est haussée au premier rang des priorités des États membres et de l'Union dans son ensemble.

En 2011, l'Union européenne représentait 6,1 % de l'énergie produite et 12,7 % de l'énergie consommée dans le monde, sous forme de pétrole, gaz, charbon, énergie nucléaire, énergies renouvelables et déchets (non renouvelable). En 2012, elle dépendait des importations pour 53,4 % de ses besoins énergétiques. Ces chiffres masquent cependant de grandes disparités entre les États membres, dont certains disposent de réserves ou de sources d'énergie importantes. La **sécurité de l'approvisionnement** et l'**indépendance énergétique** sont, cependant, des sujets de préoccupation pour tous les États membres car ils dépendent d'un nombre relativement limité de fournisseurs pour une ou plusieurs sources d'énergie (charbon, pétrole et gaz naturel notamment). Certains États membres sont encore plus exposés parce qu'ils dépendent fortement d'un seul fournisseur pour une source d'énergie spécifique (gaz russe par exemple) ou parce qu'ils sont situés dans des régions moins intégrées et moins bien desservies. Cette dépendance de l'Union se traduit par une facture énergétique importante vis-à-vis de pays tiers qui représentent plus du quart de ses importations. La recherche d'une **énergie abordable**, que complique encore la hausse et la volatilité des prix du pétrole et du gaz, pèse sur l'économie européenne et nuit à sa compétitivité.

Le **marché intérieur de l'énergie** est le fruit d'une libéralisation en trois étapes (1990, 2003 et 2009) du marché de l'énergie, en particulier pour la production et la fourniture d'électricité et pour la fourniture de gaz. Il repose en particulier sur le découplage entre production et approvisionnement, l'ouverture aux opérateurs extérieurs et la concurrence sur les marchés de gros et de détail. Il se caractérise également par l'obligation de fournir un service universel à tous les ménages, la mise en place d'une surveillance réglementaire, qui prévoit notamment la coopération des régulateurs nationaux, et la création de l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). La commission ITRE est chargée des relations avec l'ACER pour les questions relatives à l'énergie.

Les politiques relevant de la concurrence (notamment le régime des aides et subventions), des réseaux transeuropéens (interconnexion, interopérabilité et établissement d'un réseau énergétique sûr et cohérent) et de la fiscalité constituent aussi des aspects importants de la politique énergétique.

#### Base juridique et compétence du Parlement européen

La lutte contre le changement climatique est l'un des objectifs majeurs de l'Union depuis le traité de Lisbonne. L'article 191 du traité FUE en fait un objectif explicite de la politique européenne dans le domaine de l'environnement. Comme les autres politiques environnementales, les actions contre le changement climatique relèvent de la compétence partagée de l'Union et des États membres et sont soumises à la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil (procédure législative ordinaire).

L'article 194 du traité FUE, ajouté par le traité de Lisbonne, organise l'articulation entre souveraineté nationale (sur les conditions d'exploitation des ressources énergétiques, le choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de l'approvisionnement énergétique des États membres) et la compétence partagée de l'Union. Pour la réalisation de ses objectifs en matière de politique énergétique (marché de l'énergie, sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union, promotion de l'efficacité énergétique, développement des énergies nouvelles et renouvelables et l'interconnexion des réseaux énergétiques) l'Union adopte des mesures selon la procédure législative ordinaire. La codécision ne s'applique cependant pas aux mesures qui sont de nature fiscale, pour lesquelles le Parlement est consulté (le Conseil décidant à l'unanimité).

Le traité FUE comprend des dispositions spécifiques relatives à la sécurité de l'approvisionnement (notamment en cas de graves difficultés, article 122) et aux réseaux énergétiques (articles 170 à 172). Les dispositions relatives au marché intérieur (article 114) et à la politique extérieure (articles 216 à 218) s'appliquent à l'énergie. L'approbation du Parlement est requise pour la conclusion par l'Union d'accords internationaux portant sur l'environnement ainsi que dans le domaine de l'énergie.

La base juridique pour l'énergie nucléaire est le traité Euratom.

### Principaux faits nouveaux

La situation énergétique mondiale a évolué de façon importante au cours de la 7<sup>e</sup> législature. Alors que les prix des combustibles fossiles ont augmenté en Europe, l'exploitation massive du gaz de schiste en Amérique du nord a conduit à une baisse importante des prix de l'essence aux États-Unis, ce qui s'est traduit mécaniquement par une perte de compétitivité des industries à forte consommation d'énergie en Europe. Il n'est pas encore établi clairement si le gaz de schiste peut jouer un rôle dans l'approvisionnement énergétique de l'Europe, et si oui, dans quelle mesure. Cette source d'énergie reste en effet controversée en Europe. Certains pays ont commencé à forer des puits exploratoires tandis que d'autres ont interdit l'utilisation de cette technologie.

L'accident du réacteur nucléaire de Fukushima a réduit les perspectives d'une renaissance du nucléaire et a poussé l'Allemagne à accélérer sa sortie du nucléaire.

Alors que les États-Unis ont limité leur dépendance aux importations en développant l'exploitation du gaz de schiste et de leurs maigres gisements pétroliers, l'Europe reste tributaire de ces importations. Si l'Union a diversifié ses fournisseurs et ses voies d'approvisionnement, certains États membres sont encore complètement dépendants d'un fournisseur ou d'une voie d'acheminement unique. Les récents événements en Ukraine ont suscité des préoccupations croissantes concernant la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Europe à court et moyen termes.

La **stratégie européenne relative à la sécurité énergétique** (mai 2014) recense les actions clés permettant, à court, moyen et long termes, d'apporter des solutions une meilleure coordination des politiques énergétiques nationales et en parlant d'une seule voix. L'évolution du contexte international (problèmes soulevés par le gazoduc russe South Stream et la diversification des exportateurs de gaz en particulier) rend nécessaire le renforcement du marché intérieur de l'énergie qui présente encore quelques failles. L'initiative lancée en mars 2014 par le premier ministre polonais, Donald Tusk, qui vise à dépasser le marché intérieur de l'énergie pour s'acheminer vers une véritable union énergétique européenne, a reçu le soutien de plusieurs États membres.

En 2011, la Commission a présenté sa **feuille de route pour une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050**.

En janvier 2014, afin d'offrir des perspectives plus stables aux investissements dans les infrastructures énergétiques et d'arrêter les positions européennes pour les négociations internationales en cours sur le climat, la Commission a proposé un **cadre d'action en matière de climat et d'énergie** pour la période 2020-2030. Ce cadre définit un objectif contraignant de réduction de 40 % des émissions de GES et fixe à 27 % la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie. En juillet 2014, la Commission a proposé un objectif de 30 % d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici à 2030. Ces propositions ne correspondent pas aux demandes du Parlement qui réclamait des objectifs nationaux contraignants d'au moins 30 % concernant la proportion d'énergies renouvelables et une amélioration de 40 % de l'efficacité énergétique. Le Parlement est favorable à la mise en place d'un cadre réglementaire prévisible pour promouvoir et faciliter les investissements, notamment dans les énergies renouvelables. Le Conseil européen entend se prononcer sur le nouveau cadre d'action pour le climat et l'énergie en octobre 2014.

En mai 2013, la Commission a adopté une stratégie européenne sur **l'adaptation au changement climatique** pour permettre à l'Europe de mieux résister aux impacts du changement climatique grâce à une approche cohérente et à une coordination renforcée des actions des États membres, des régions, des villes et des acteurs privés.

Le SEQ couvre des émissions issues du secteur de l'aviation depuis 2012. Il exclut toutefois jusqu'en 2016 les vols à destination et en provenance de pays tiers suite à des désaccords avec les compagnies aériennes non communautaires et à l'engagement de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) de mettre en place un système d'échanges à l'échelle mondiale d'ici à 2016.

Des projets de démonstration innovants dans le domaine des énergies à faible émissions de carbone, y compris des projets de captage et de stockage du carbone, bénéficient d'un financement de 2,2 milliards d'euros provenant de la mise aux enchères des quotas d'émissions dans le cadre du SEQ.

### Contribution du Parlement européen

Pour ce qui relève de l'action pour le climat, le Parlement est co-législateur dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Les dispositions adoptées au cours de la 7<sup>e</sup> législature comprennent un règlement visant à réduire l'utilisation des **gaz à effet de serre fluorés**, de nouveaux objectifs en matière d'émissions de **CO<sub>2</sub> des véhicules de tourisme** et des véhicules utilitaires légers, une décision relative aux règles comptables et aux plans d'action concernant les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant des activités liées à **l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à le bois** et une révision du mécanisme de **surveillance et de déclaration** des émissions de GES.

En raison d'un excédent de crédits carbone dans le cadre du SEQ, le calendrier de mise aux enchères pour la troisième période d'échanges a été modifié pour permettre la mise aux enchères des arriérés de quotas (backloading).

Dans le domaine de l'énergie, plusieurs initiatives législatives ont été adoptées, dont trois principalement. La directive sur **l'efficacité énergétique** qui impose aux sociétés de fourniture d'énergie de réduire le volume de leurs ventes aux entreprises et aux consommateurs d'au moins 1,5 % par an, aux États membres d'adopter des mesures de

rénovation des bâtiments publics et aux grandes entreprises de procéder à des audits énergétiques. Cette directive est complétée par un ensemble de mesures de renforcement de l'efficacité énergétique (indication de la consommation d'énergie des appareils, performance énergétique des bâtiments, efficacité en carburant des pneumatiques). Le règlement **concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie** (REMIT) qui renforce la concurrence dans ce domaine; il interdit les délits d'initié et les pratiques de manipulation du marché de gros, prévoit la création d'une agence, l'ACER et, à la demande du Parlement, d'un registre européen, basé sur le modèle des registres nationaux des négociants en énergie, pour améliorer la transparence des transactions. Le règlement concernant **les projets d'infrastructure d'intérêt commun** pour les réseaux transeuropéens (énergie, transports et télécommunications) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE- soutien financier) qui permettra de moderniser et d'étendre les infrastructures et d'accroître la sécurité de l'approvisionnement. Un règlement adopté ultérieurement définit **douze corridors et domaines prioritaires**; dans ce cadre, pour des projets non viables sur le plan commercial visant à renforcer l'intégration du marché intérieur de l'énergie, l'interopérabilité des réseaux, la sécurité de l'approvisionnement énergétique et le développement durable pourront prétendre à un financement au titre du MIE.

D'autres initiatives ont été adoptées en codécision, l'une portant sur la **sécurité de l'approvisionnement en gaz**, et qui encourage la coordination des actions préventives aux niveaux régional et européen, l'autre sur la **sécurisation des activités de prospection pétrolière et gazière en mer**. Concernant Euratom, des dispositions ont été adoptées sur la coopération en matière de sûreté nucléaire. Le Parlement a également adopté en première lecture une résolution sur la révision de la réglementation encadrant les **biocarburants**, appelant à faire un usage accru des biocarburants avancés et à fixer un plafond pour les biocarburants de première génération, qui contribuent aux émissions de GES par la pression exercée sur les terres agricoles (changement indirect d'affectation des sols).

Dans le domaine non législatif, le Parlement a contribué au débat sur le plan d'action pour l'efficacité énergétique de 2013, la stratégie énergétique pour l'Europe, le livre vert sur le cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 et la communication sur les défis et opportunités pour les énergies renouvelables sur le marché européen de l'énergie. Il a pris position sur les aspects environnementaux et industriels du gaz de schiste, la mobilisation des technologies d'information et de communication dans le cadre d'une économie à faible taux d'émissions de carbone et la coopération énergétique. En janvier 2014, le Parlement européen a invité la Commission et les États membres à promouvoir le déploiement des technologies de capture et de stockage du carbone.

Les délégations du Parlement européen ont participé à des négociations internationales sur le climat à Copenhague, Cancún, Durban, Doha et Varsovie.

### Grands enjeux et priorités

L'une des principales priorités, a déclaré le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, est d'établir "une union pour l'énergie dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique". Les États membres doivent mettre leurs ressources en commun, relier leurs infrastructures et négocier d'une seule voix. Pour sécuriser son approvisionnement, l'Union doit diversifier ses fournisseurs et les voies d'acheminement de ses importations et être en mesure d'inverser les flux.



Il est également essentiel de renforcer la part des énergies renouvelables en Europe, ce qui non seulement relève d'une politique climatique responsable, mais représente également un point important de la politique industrielle, notamment dans le cadre d'une "croissance verte". En développant la politique européenne sur les énergies renouvelables, l'Union doit devenir un acteur majeur en ce domaine sur la scène internationale et assurer la disponibilité d'une énergie abordable à moyen terme.

Les travaux d'achèvement du marché intérieur de l'énergie doivent être mis en œuvre par une équipe de projet dirigée par la vice-présidente de l'Union pour l'énergie, Alenka Bratušek. Le commissaire s'emploiera à identifier et à sélectionner les projets d'infrastructure, à évaluer et à développer le cadre juridique et à superviser la mise en œuvre de la législation en vigueur.

Il conviendra également d'améliorer les modalités de l'investissement public et privés dans les infrastructures (réseaux d'énergie par exemple), les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Cela pourrait entrer dans la composition d'un nouvel ensemble de mesures élaborées dans les trois premiers mois du mandat de la Commission par une équipe de projet dirigée par le vice-président chargé de l'emploi, de la croissance, des investissements et de la compétitivité.

L'efficacité énergétique doit être améliorée au-delà de 2020, en particulier dans le secteur de la construction.

Le commissaire sera chargé de soutenir la vice-présidente de l'Union pour l'énergie dans les débats climatiques organisés au niveau des instances politiques internationales. La conclusion du nouvel accord mondial sur le climat, dont les négociations se dérouleront à Paris, en décembre 2015, est fondamentale. Les responsables politiques n'ayant pu parvenir à un accord mondial à Copenhague, en 2009, ils ont décidé lors de la conférence de Durban, en 2011, de conclure un accord d'ici à 2015 pour une entrée en vigueur en 2020. À la différence du protocole de Kyoto, qui n'engage que les nations développées, le nouvel accord devrait s'appliquer à tous les pays, en vertu du principe de "responsabilité commune mais différenciée". Le financement de l'action climatique dans les pays en développement sera un point important des négociations. En septembre 2014, les responsables politiques internationaux se sont réunis à New York pour un sommet de l'ONU consacré au climat. Les pays devront soumettre individuellement leurs promesses d'action pour mars 2015. L'engagement de l'Union est étroitement lié à ses politiques climatiques et énergétiques adoptées pour l'après 2020.

Après que les négociateurs seront parvenus à un accord politique sur le cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030, l'accent sera mis sur l'élaboration et la négociation des instruments législatifs adaptés.

Une autre priorité est la réforme du SEQ, handicapé par un excédent de quotas et des prix trop faibles pour attirer les investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone ou les technologies de captage et de stockage. En janvier 2014, la Commission a proposé d'instaurer une réserve de stabilité du marché à partir de 2021. En vertu de ce mécanisme d'ajustement automatique, les excédents de quotas sont placés dans une réserve et prélevés lorsque le nombre de quotas en circulation est inférieur à un certain seuil. Le Parlement européen est favorable à une réforme structurelle de du SEQ et souligne qu'il doit être totalement subordonné au marché.

### Valeur ajoutée européenne

L'étude du Parlement intitulée "Évaluer le coût de la non-Europe 2014-2019" indique qu'une meilleure intégration économique et physique du marché unique de l'énergie permettrait de réaliser un gain d'efficacité de l'ordre de 50 milliards d'euros par an. Ce chiffre prend en compte quatre domaines précis du marché (équivalant à un gain minimum de 15 milliards d'euros) et repose sur une série d'estimations provenant d'autres sources. Certaines études suggèrent que le gain potentiel pourrait s'élever à 500 milliards d'ici à 2050.

### Pour en savoir plus

[Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire: Rapport d'activité de la 7<sup>e</sup> législature \(2009-2014\)](#) (en anglais), Parlement européen, 2014

[Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie: Rapport d'activité de la 7<sup>e</sup> législature](#) Parlement européen, 2014

[Changement climatique et environnement](#), Fiches techniques sur l'UE, Parlement européen, 2014

[La politique de l'énergie](#), Fiches techniques sur l'UE, Parlement européen, 2014

[Politiques climatique et énergétique de l'UE après 2020](#) (en anglais), EPRS, Parlement européen, 2014.

[Action sur le climat](#) (en anglais), site web de la Commission européenne

[Énergie](#) (en anglais), site web de la Commission européenne

[5<sup>e</sup> rapport d'évaluation](#) (en anglais), GIEC, 2013–2014.

[Évaluer le coût de la non-Europe, 2014-19](#) (en anglais), Joseph Dunne, Unité Valeur ajoutée européenne, EPRS, Parlement européen, juillet 2014

### Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2014.

Crédit photo: © Union européenne, 2014 - PE.

[ep@ep.europa.eu](mailto:ep@ep.europa.eu)

<http://www.ep@ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)