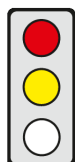


ELEMENTS CLES

Objectif du règlement : La « loi européenne sur le climat » fixe l'objectif de « neutralité climatique » de l'UE pour 2050 et régit l'examen d'un nouveau resserrement des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour 2030 de 40 % à 50 - 55 %, ainsi que les questions de procédure pour atteindre l'objectif de « neutralité climatique ».

Parties concernées : Ensemble des secteurs de l'économie.



Pro : L'élaboration rapide d'une stratégie européenne à long terme visant à réduire les émissions de GES est susceptible d'accroître la prévisibilité pour les entreprises.

Contra : (1) Avant de fixer l'objectif de neutralité climatique pour 2050, l'UE devrait être en mesure d'évaluer l'impact des réductions de GES nécessaires au sein de l'UE. À cette fin - notamment en raison de la crise du Covid-19 - une étude d'impact exhaustive s'impose.

(2) L'extension du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) à tous les secteurs, ou la création d'un système d'échange de quotas d'émission distinct pour les secteurs non couverts par le SEQE-UE serait un moyen efficace et économiquement rentable d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE et d'éviter des procédures de coordination contradictoires.

(3) L'autorisation donnée à la Commission d'adopter, par le biais d'actes délégués, une trajectoire de réduction des GES pour atteindre progressivement l'objectif de l'UE en matière de protection climatique à l'horizon 2050 est contraire au droit communautaire.

Les passages les plus importants du texte sont marqués d'un tiret vertical.

CONTENU

Titre

Proposition COM(2020) 80 de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mars 2020 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (loi européenne sur le climat)

Brève description

► Contexte

- L'accord des Nations unies sur le climat conclu à Paris en 2015 [« Accord de Paris » ; [cepAnalyse 13/2016](#)] prévoit que :
 - la hausse de la température moyenne mondiale soit à long terme nettement en dessous de 2°C - si possible 1,5°C - par rapport aux niveaux préindustriels [Accord de Paris, art. 2] ;
 - les parties contractantes déterminent elles-mêmes les mesures visant à limiter ou à réduire leurs émissions de GES [« contributions déterminées au niveau national » (CDN, « contributions à la protection du climat » ; Accord de Paris, art. 3] ;
 - un « bilan mondial » des contributions à la protection du climat est réalisé tous les cinq ans [« Accord de Paris », art. 14].
- La politique climatique actuelle de l'UE :
 - fixe l'objectif contraignant, nécessaire à la réalisation des objectifs climatiques de Paris, de réduction des émissions de GES de l'UE de 40 % d'ici à 2030, par rapport aux niveaux de 1990 [« objectif climatique de l'UE pour 2030 » ; cf. [cepInput 02/2015](#)] ;
 - fixe les règles permettant de coordonner, suivre et évaluer régulièrement et, si nécessaire, modifier les mesures de politique climatique de l'UE et de ses États membres par le biais du « système de gouvernance pour l'union de l'énergie » afin d'atteindre l'objectif climatique de l'UE pour 2030 [règlement (UE) n° 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie; cf. [cepInput 02/2019](#)] ;
 - précise les mesures de politique climatique de l'UE et de ses États membres jusqu'en 2030 dans les actes législatifs de l'UE, notamment concernant le système d'échange de quotas d'émission de l'UE [SEQE-UE, voir [cepInput 03/2018](#)] et concernant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les seuils d'émission de CO₂ pour les véhicules [cf. [cepInput 04/2018](#)].

► **Objectifs**

- La « contribution à la protection du climat » à long terme de l'UE pour atteindre les objectifs climatiques de Paris consistera à rendre contraignant au niveau de l'UE que cette dernière devienne le premier continent neutre sur le plan climatique d'ici à 2050 [« objectif climatique de l'UE pour 2050 » ; p. 1].
- La « neutralité climatique » signifie que les émissions et l'absorption de GES s'équilibrent grâce aux « puits de GES » naturels - tels que les forêts qui extraient et absorbent les GES de l'atmosphère - et au moyen de processus technologiques - tels que le captage et le stockage du CO₂ - [« zéro émissions nettes de GES » ; considérant 1].
- Étant donné que la politique climatique actuelle de l'UE ne devrait permettre de réduire les émissions de GES de l'ensemble de l'UE d'ici à 2050 « que de 60 % » par rapport à 1990, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre la neutralité climatique [p. 2].
- La « loi européenne sur le climat » vise à :
 - Établir un cadre pour la réduction « irréversible et progressive » des émissions de GES et le renforcement des absorptions par les puits de GES, d'ici à 2050 ;
 - Fixer les règles d'un réexamen de l'objectif climatique de l'UE pour 2030 ;
 - Garantir la prévisibilité pour les entreprises ;
 - Améliorer le système de gouvernance de l'Union de l'énergie pour l'orienter vers la réalisation de l'objectif climatique de l'UE pour 2050.

► **Obligation de respecter l'objectif climatique de l'UE pour 2050 de « neutralité climatique »**

- Les émissions et les absorptions de GES doivent être obligatoirement s'équilibrer au niveau de l'UE au plus tard en 2050, de manière à ce que les émissions nettes de GES soient « ramenées à zéro » [« neutralité climatique » ; art. 2 (1)].
- Afin de « permettre la réalisation collective » de l'objectif climatique de l'UE pour 2050, l'UE et ses États membres doivent prendre les mesures nécessaires respectivement au niveau de l'UE et au niveau national, tout en tenant compte de « l'équité et la solidarité » entre les États membres [art. 2 (2)].

► **Réexaminer le relèvement l'objectif climatique de l'UE pour 2030**

- D'ici septembre 2020, la Commission envisage d'accroître l'objectif climatique actuel de l'UE pour 2030 afin d'« étudier la possibilité » de réduire les émissions de GES « de 50 à 55 % par rapport aux niveaux de 1990 » [art. 2 (3) ; considérant 17].
 - L'évaluation est fondée sur une « analyse d'impact » et sur l'analyse des « plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat » des États membres [art. 3 du règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie].
 - Si la Commission estime « nécessaire » de relever l'objectif climatique de l'UE pour 2030 pour atteindre l'objectif climatique de l'UE pour 2050, elle présentera une proposition législative à cet effet [art. 2 (3)].
- D'ici juin 2021, la Commission examinera comment la législation climatique existante de l'UE devrait être modifiée pour parvenir, d'ici 2030, à une réduction des émissions de GES comprise entre 50 et 55 % par rapport aux niveaux de 1990 et à l'objectif pour 2050 de neutralité climatique de l'UE [art. 2 (4)].

► **Trajectoire des GES sur la période 2031-2050 pour atteindre l'objectif climatique de l'UE pour 2050**

- Pour garantir des réductions irréversibles des émissions de GES, la Commission est habilitée à tracer au moyen d'actes délégués, une trajectoire pour la période 2031-2050, visant à la réalisation progressive de l'objectif climatique de l'UE pour 2050 [« trajectoire des GES pour 2031-2050 » ; art. 3 (1) et suiv., en combinaison avec art. 9 (2) ; art. 290 TFUE].
- En fixant la trajectoire de réduction des GES pour 2031-2050, la Commission doit prendre en compte : l'« efficacité économique » des mesures de politique climatique ; la compétitivité internationale de l'UE ; les coûts de l'énergie (« accessibilité financière de l'énergie ») ; la sécurité de l'approvisionnement en énergie ; les « besoins et possibilités d'investissement » au profit des mesures de politique climatique ; les politiques climatiques des pays tiers ; et les résultats des recherches scientifiques les plus récentes [art. 3 (3)].
- La Commission réexamine la trajectoire de réduction des GES pour la période 2031-2050 tous les cinq ans, au plus tard six mois après chaque bilan mondial des contributions à la protection du climat au titre de l'Accord de Paris [art. 3 (1)].

► **Évaluation des progrès et des mesures de l'Union**

- Dans le cadre du système de gouvernance de l'Union de l'énergie, d'ici à septembre 2023 puis tous les cinq ans, la Commission évaluera sur la base de la trajectoire de réduction des GES pour 2031-2050 :
 - le « progrès accomplis collectivement par les États membres » à l'échelle de l'UE en vue de la réalisation de l'objectif climatique de l'UE pour 2050 [art. 5 (1)] ;
 - la « cohérence » des mesures de l'UE avec l'objectif climatique de l'UE pour 2050 [art. 5 (2)].
- Si les progrès et les actions à l'échelle de l'UE sont insuffisants, la Commission prendra « les mesures nécessaires », y compris des propositions législatives [art. 5 (3)].
- Concernant ces mesures, la Commission doit vérifier dans les analyses d'impact si celles sont compatibles avec l'objectif climatique de l'UE pour 2050 [art. 5 (4)].

► Évaluation des mesures nationales

- D’ici à septembre 2023, puis tous les cinq ans, la Commission évaluera, dans le cadre du système de gouvernance de l’union de l’énergie et sur la base de la trajectoire des GES pour 2031-2050, la « cohérence » des mesures nationales avec l’objectif climatique de l’UE pour 2050, en tenant compte des « progrès accomplis collectivement par les États membres » dans l’ensemble de l’UE [art. 6 (1)].
- Si les mesures nationales d’un État membre sont incompatibles avec la trajectoire des GES pour 2031-2050, la Commission peut adresser des recommandations à l’État membre concerné [art. 6 (2)].
- Ce dernier doit [art. 6 (3)].
 - tenir « dûment compte » de la recommandation et décrire comment il l’a mise en œuvre ; ou
 - justifier pourquoi il n’a pas suivi cette recommandation.

Principaux changements

- L’objectif de neutralité climatique de l’UE pour 2050, contraignant à l’échelle de l’UE constitue une nouveauté.
- Jusqu’à présent, les émissions de GES de l’UE devaient être réduites de 40 % d’ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Sur la base d’une « analyse d’impact », la Commission doit examiner d’ici à septembre 2020, s’il est nécessaire de réduire les émissions de GES de 50-55 % d’ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.
- L’autorisation donnée à la Commission de définir par des « actes délégués » une trajectoire pour la période 2031-2050 « en vue d’atteindre progressivement » l’objectif climatique de l’UE pour 2050 est un élément nouveau.
- Ce qui est nouveau également, c’est que les États membres dont les mesures sont « incompatibles » avec l’objectif climatique de l’UE pour 2050 doivent « dûment tenir compte » des recommandations de la Commission.

Justification de la subsidiarité par la Commission

Le changement climatique est un problème qui dépasse les frontières qui ne peut être résolu par les seules mesures nationales. Les mesures pour lutter contre le changement climatique doivent être coordonnées au niveau de l’UE et, si possible, même au niveau mondial [p. 5].

Contexte politique

En novembre 2018, la Commission a présenté sa « vision » d’une « économie neutre pour le climat » d’ici à 2050 pour permettre à l’UE d’élaborer une « stratégie ambitieuse » de réduction à long terme des émissions de GES conformément à l’accord de Paris [Communication COM(2018) 773 ; voir [cepAnalysis 05/2019](#)]. En décembre 2019, la Commission a annoncé dans son « pacte vert pour l’Europe » qu’elle proposerait la « première loi européenne sur le climat », qui ferait de la neutralité climatique un objectif climatique contraignant à long terme pour l’UE à l’horizon 2050 et qu’elle envisagerait de rehausser l’objectif climatique de l’UE pour 2030 [Communication COM(2019) 640 ; voir [cepAd-hoc](#)].

Le Parlement européen a approuvé l’objectif de neutralité climatique d’ici 2050 [Résolution du 14 mars 2019]. Le Conseil européen « soutient » l’objectif de neutralité climatique d’ici 2050 [Conclusions du 12 décembre 2019]. Toutefois, face à l’opposition de la Pologne, il a également déclaré explicitement que « les États membres ne [pouvaient] pas s’engager à ce stade à mettre en œuvre cet objectif par eux-mêmes ». Le Conseil européen a donc l’intention de revenir sur cette question en juin 2020.

État de la législation

04.03.2020	Adoption par la Commission
En cours	Adoption par le Parlement européen et le Conseil, publication au Journal officiel, entrée en vigueur.

Possibilités d’influence politique

Directions générales :	DG Climat (DG en charge du dossier)
Commissions du Parlement européen :	Environnement, rapporteur : Jytte Guteland (Groupe S&D, SE)
Mode de décision au Conseil :	Majorité qualifiée (adoption par 55% des États membres représentant 65% de la population de l’UE)

Formalités

Base légale :	Art. 192 TFUE (changement climatique)
Nature de la compétence législative :	Compétence partagée (art. 4 (2) TFUE)
Type de procédure :	Art. 294 TFUE (procédure législative ordinaire)

ÉVALUATION

Évaluation de l'impact économique

L'élaboration et la divulgation **précoces d'une stratégie européenne à long terme** - au-delà de 2030 - **pour réduire les émissions de GES** sont non seulement requises par les engagements internationaux de l'UE dans le cadre de l'accord de Paris, mais **peuvent également accroître** fondamentalement la **capacité de planification des entreprises**. Pour pouvoir prendre des décisions d'investissement à long terme, les entreprises ont besoin, en effet, d'informations fiables sur les contours à venir de la politique climatique de l'UE. Toutefois, **avant que l'UE ne se fixe un objectif** contraignant de **neutralité climatique pour 2050, elle devrait être en mesure d'évaluer l'impact** concret des **nécessaires réductions de GES** sur les citoyens et les entreprises de l'UE (cf. [cepAnalyse n°2/2019](#)). **À cette fin - en particulier au vu des graves conséquences économiques attendues de la crise du Covid-19 - une analyse d'impact exhaustive s'impose**. Une telle évaluation d'impact est à juste titre envisagée pour examiner la pertinence d'un rehaussement de l'objectif climatique de l'UE pour 2030, mais pas pour l'instauration de l'objectif climatique contraignant de l'UE pour 2050.

Compte tenu du manque de connaissances et des fortes incertitudes quant aux développements économiques et technologiques à long terme, il convient que le règlement - contrairement aux attentes suscitées dans certaines parties du public par son titre : « loi européenne sur le climat » - ne fixe pas lui-même les mesures de politique climatique de l'UE et de ses États membres pour la période 2031-2050, mais se contente essentiellement de fixer la procédure de coordination, de suivi et d'évaluation régulière et, si nécessaire, de modification dans le cadre du système de gouvernance de l'Union de l'énergie.

La segmentation persistante de la politique climatique de l'UE - avec différents instruments pour différents secteurs - empêche l'identification systématique des meilleurs moyens pour réduire les GES dans l'UE, à travers les secteurs et les pays. La réduction des émissions de GES devrait donc être garantie au plus tard en 2031 par des systèmes d'échange de quotas d'émission intersectoriels et transnationaux, dans le cadre desquels les émissions de GES seraient tarifées de manière uniforme (cf. [cepAnalyse n°2/2019](#)). **En étendant le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) à tous les secteurs ou en créant un système d'échange de quotas d'émission distinct pour les secteurs non encore couverts par le SEQE-UE, les objectifs climatiques de l'UE pourraient être atteints de manière efficace et rentable** (voir [cepInput 01/2017](#) ; [cepStudie](#)). On pourrait ainsi éviter les mesures réglementaires et les subventions individuelles à petite échelle. En outre, on pourrait **éviter les procédures de coordination conflictuelles** entre la Commission et les États membres dans le cadre du système de gouvernance de l'Union de l'énergie.

Évaluation juridique

Compétence

L'UE peut effectivement prendre des mesures en faveur de la protection du climat [art. 191 et suiv. TFUE].

Subsidiarité

La protection du climat n'est pas seulement un problème qui dépasse les frontières nationales, mais un problème mondial que les États ne peuvent pas résoudre individuellement. L'action de l'UE est par conséquent justifiée.

Autres compatibilités avec le droit de l'UE

Fixer des objectifs climatiques contraignants uniquement au niveau de l'UE, pour la réduction des émissions de GES d'ici 2030 et pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, sans les concrétiser par des objectifs nationaux contraignants, est à la fois irréaliste et – politiquement et juridiquement – incohérent (cf. [cepInput 02/2019](#)). D'une part, conformément au principe de subsidiarité [art. 5 TUE], les mesures de politique climatique de l'UE et de ses États membres peuvent en effet qu'être coordonnées à l'échelle de l'UE et, si nécessaire, transposées juridiquement de manière à atteindre les objectifs que les États membres se sont eux-mêmes fixés. D'autre part, en l'absence d'objectifs nationaux contraignants, la Commission n'a aucun moyen de forcer les États membres à prendre les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs.

À cet égard, les tentatives d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE pour 2030 et 2050 par le biais de procédures de coordination conflictuelles au sein du système de gouvernance de l'Union de l'énergie ne sont qu'une solution procédurale provisoire. Il n'est pas certain que les recommandations juridiquement non contraignantes de la Commission [art. 288 TFUE] à l'adresse des États membres et que les obligations non contraignantes de ces derniers de tenir « dûment compte » de ces recommandations de la Commission et de justifier tout écart par rapport à celles-ci puissent garantir la réalisation des objectifs. En fin de compte, ces règlements ne sont que l'expression des grandes différences entre les États membres concernant la nature et l'étendue des mesures en matière de politique climatique. Il est déjà évident que ces différences seront encore exacerbées par les conséquences économiques de la crise du Covid-19.

L'autorisation donnée à la Commission d'adopter, au moyen d'actes délégués, une trajectoire GES pour 2031-2050 en vue de la réalisation progressive de l'objectif climatique de l'UE pour 2050 est contraire au droit de l'UE. Les actes délégués ne peuvent contenir que des « éléments non essentiels » [art. 290 (1) TFUE]. Ce n'est clairement pas le cas de la désignation d'une trajectoire GES pour 2031-2050, car c'est précisément le respect de cette trajectoire qui constitue le critère d'évaluation des « progrès accomplis collectivement par les États membres » à l'échelle de l'UE et de la « compatibilité » des mesures communautaires et nationales avec l'objectif climatique de l'UE pour 2050. Pour des

motifs de légitimité démocratique, une telle disposition « essentielle » ne doit pas être établie par la Commission, mais doit être adoptée par le législateur de l'UE lui-même – c'est-à-dire par le Parlement européen et le Conseil [art. 290 TFUE].

Résumé de l'évaluation

L'élaboration précoce d'une stratégie européenne à long terme de réduction des gaz à effet de serre peut accroître la capacité de planification des entreprises. Avant que l'UE ne se fixe l'objectif de la neutralité climatique d'ici à 2050, elle devrait être en mesure d'évaluer l'impact des réductions de gaz à effet de serre nécessaires dans l'UE. A cette fin, une analyse d'impact exhaustive est impérative - surtout au vu de la crise du Covid-19. Enfin, l'autorisation donnée à la Commission d'établir une trajectoire de réduction des GES en vue de la réalisation progressive de l'objectif climatique de l'UE pour 2050 au moyen d'actes délégués est contraire au droit de l'UE.