

Bruxelles, le 29 mai 2015
(OR. en)

9247/15

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0443 (COD)**

**ENV 346
ENER 203
IND 87
TRANS 177
ENT 96
SAN 157
PARLNAT 55
CODEC 777**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	8153/15 ENV 229 ENER 123 IND 57 TRANS 136 ENT 65 SAN 116 PARLNAT 33 CODEC 555
N° doc. Cion:	18167/13 ENV 1235 ENER 600 IND 388 TRANS 693 ENT 356 SAN 555 PARLNAT 325 CODEC 3086 - COM(2013) 920 final
Objet:	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques et modifiant la directive 2003/35/CE - Débat d'orientation

I. INTRODUCTION

1. Le 20 décembre 2013, la Commission a soumis au Conseil et au Parlement européen la proposition concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, qui s'inscrit dans le cadre du programme "Air pur pour l'Europe". Ce programme définit des actions visant à garantir, pour 2020, la pleine conformité avec les normes en vigueur en matière de qualité de l'air et fixe des objectifs communs au niveau de l'UE en matière de santé et d'environnement pour la période allant jusqu'à 2030.

La proposition de la Commission actualisant la directive relative aux plafonds d'émission nationaux définit des exigences pour les émissions qui sont à l'origine de concentrations de particules et d'ozone, de l'acidification et de l'eutrophisation afin de tendre vers les objectifs liés à la qualité de l'air énoncés dans le 7^e programme d'action pour l'environnement (PAE)¹, dans le but de "garantir, d'ici 2020, une amélioration sensible de la qualité de l'air extérieur dans l'Union, pour se rapprocher des niveaux recommandés par l'OMS". Elle abroge et remplace l'actuel régime de l'Union sur le plafonnement annuel des émissions nationales de polluants atmosphériques afin d'intégrer les engagements pris par l'UE au niveau international à l'horizon 2020 dans le cadre du protocole de Göteborg, modifié en 2012.

Dans la pratique, les objectifs actuellement fixés par la directive 2001/81/CE² pour les émissions nationales de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x), de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) et d'ammoniac (NH₃) sont maintenus jusqu'en 2019.

De nouveaux engagements de réduction pour tous ces polluants et pour les particules (PM_{2,5}) sont fixés à partir de 2020 et de 2030 (sur la base des combustibles vendus en 2005). La proposition fixe également des engagements de réduction pour le méthane (CH₄) à partir de 2030.

La proposition définit en outre des niveaux d'émission intermédiaires pour ces mêmes polluants pour 2025, fixés sur la base d'une trajectoire de réduction linéaire, à moins que les mesures requises n'entraînent des coûts disproportionnés.

¹ Point 54 i), de l'annexe: "mettre en œuvre une politique sur la qualité de l'air de l'Union actualisée, tenant compte des dernières découvertes scientifiques, et développer et mettre en œuvre des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique à la source" (JO L 354 du 28.12.2013, p. 171).

² Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO L 309 du 27.11.2001, p. 22).

II. ÉTAT DES TRAVAUX

2. Le programme "Air pur", qui comprend une communication et trois propositions³ (deux directives et une décision du Conseil), a été présenté au Conseil le 3 mars 2014. Le Conseil a tenu un débat d'orientation sur les principaux aspects des deux propositions de directive le 12 juin 2014. En ce qui concerne les plafonds d'émission nationaux, le débat s'est concentré sur l'approche graduelle de la réduction des polluants (2020-2030) et sur le champ d'application de la proposition⁴.
3. L'analyse d'impact de la proposition concernant les plafonds d'émission nationaux a été présentée au groupe "Environnement" en février 2014 et a fait l'objet de discussions au cours de plusieurs réunions au cours de l'année. Des rencontres bilatérales ont également eu lieu en 2014 entre chaque État membre et des experts de la Commission pour discuter des scénarios propres à chaque pays, qui ont été à la base de l'analyse d'impact et de la directive proposée. En conséquence, des scénarios révisés de réduction des émissions ont été présentés au groupe "Environnement" en janvier 2015.
4. Le groupe "Environnement" a examiné la proposition de la Commission et un certain nombre de compromis de la présidence⁵ lors de ses réunions du 19 février, des 12 et 30 mars, du 29 avril et du 28 mai 2015.

La présidence lettone a apporté plusieurs modifications à la proposition pour répondre aux préoccupations exprimées au sein du Conseil, tant au niveau politique qu'au niveau technique. En particulier:

- les engagements de réduction des émissions à partir de 2030⁶ ont été actualisés sur la base des chiffres recalculés à la suite des réunions bilatérales et communiqués en janvier;

³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques et modifiant la directive 2003/35/CE (directive PEN).

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes (directive MCP).

Proposition de décision du Conseil portant approbation des amendements au protocole de 1999 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (protocole de Göteborg).

⁴ Doc. 10112/14.

⁵ Le dernier compromis de la présidence en date figure dans le document 8153/15.

⁶ Annexe II de la proposition.

- le méthane (CH₄) a été retiré du champ d'application de la directive pour tenir compte des préoccupations concernant d'éventuels chevauchements avec les engagements relatifs aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- la possibilité de modifier et d'adapter les niveaux d'émissions intermédiaires fixés pour 2025 (entre les objectifs de 2020 et de 2030) a été ajoutée pour les États membres qui peuvent le justifier techniquement ou économiquement;
- la facilité concernant la déduction des réductions d'émissions obtenues dans le secteur du transport maritime a été supprimée, notamment parce qu'elle a été jugée complexe à mettre en œuvre et à contrôler;
- plusieurs échéances figurant dans la proposition ont été prorogées, alors que d'autres ont été maintenues étant donné que les premiers engagements de réduction (découlant du protocole de Göteborg) sont prévus pour 2020.

Ces modifications bénéficient aujourd'hui du soutien d'une majorité de délégations, alors que la Commission a émis plusieurs réserves (notamment en ce qui concerne le méthane et les facilités).

5. La commission ENVI du Parlement européen devrait procéder au vote sur son rapport lors de sa réunion des 15 et 16 juillet et le vote en plénière pourrait avoir lieu en septembre 2015 déjà. Plus de 500 projets d'amendements, dont beaucoup visent à élever le niveau d'ambition et à renforcer la proposition, ont récemment été déposés.

III. CONCLUSIONS

6. Pour encadrer le débat d'orientation sur la proposition législative concernant les plafonds d'émission nationaux que le Conseil tiendra lors de sa session du 15 juin 2015, la présidence a préparé deux questions précédées d'une brève toile de fond.

7. Le Comité des représentants permanents est invité à prendre note des questions préparées par la présidence, qui figurent à l'annexe de la présente note, et à les transmettre au Conseil.

 8. La présidence invite les délégations à envoyer leurs réponses par écrit avant la session du Conseil et, pendant celle-ci, à effectuer si possible des interventions conjointes.
-

I. TOILE DE FOND

La pollution atmosphérique est la principale cause environnementale de mortalité dans l'UE, provoquant 400 000 décès prématurés chaque année qui représentent un coût externe annuel de plus de 900 milliards d'euros.

La proposition concernant les plafonds d'émissions nationaux trouve sa source dans l'actualisation de la stratégie pour la qualité de l'air et vise à amener le nombre actuel de décès prématurés à environ 200 000 en 2030. Dans la communication correspondante de la Commission, l'objectif principal consistant à réduire de moitié, environ, le nombre de décès prématurés a été déterminé sur la base d'une analyse de rentabilité et de sensibilité.

Pour fixer les engagements de réduction à partir de 2030, la Commission est partie du principe que les engagements pour 2020 pris au titre du protocole de Göteborg pourraient être respectés grâce à la mise en œuvre intégrale de la législation sur la qualité de l'air existante . Les engagements de réduction additionnels pour 2030 entraîneraient une diminution supplémentaire des coûts externes de la pollution atmosphérique estimée (évaluation la plus prudente) à 45 milliards d'euros, soit dix fois le coût de la mise en conformité. Les bénéfices économiques directs sont liés à la réduction des pertes de productivité au travail, aux économies sur le coût des soins de santé, aux moindres pertes de récoltes et aux moindres dégâts à l'environnement bâti.

Lors du débat de 2014 au Conseil, de nombreuses délégations se sont dites favorables à l'approche progressive et à son application à tous les secteurs économiques, mais des préoccupations ont été exprimées au sujet du niveau d'ambition, plus particulièrement concernant les plafonds qui devront être respectés d'ici 2030. Plusieurs délégations ont indiqué qu'il y aurait lieu de procéder à un examen approfondi des effets des plafonds d'émission proposés, en particulier sur le secteur agricole. La Commission s'est dite ouverte à cette suggestion et a encouragé les délégations à préserver le niveau élevé d'ambition de la proposition et a rappelé les objectifs de qualité de l'air fixés par le 7^e PAE.

À la suite de ce débat et des réunions bilatérales avec les États membres, la Commission a actualisé son analyse pour tenir compte des questions soulevées et de la révision récente, par les États membres, des émissions de l'année de référence 2005. Pour atteindre le même niveau d'ambition, l'analyse a présenté, pour chaque État membre, les engagements actualisés de réduction des émissions applicables à partir de 2030 pour chaque polluant et indiqué que les coûts totaux annuels de la mise en conformité seraient réduits d'un milliard d'euros.

Si, dans l'ensemble, ces chiffres ont été accueillis positivement, plusieurs États membres ont demandé un peu plus de temps pour achever leur analyse nationale de la possibilité d'atteindre les objectifs pour 2030. D'autres États membres se sont dits préoccupés par la manière dont ces objectifs pourraient être atteints si la situation économique venait à différer de celle postulée par la Commission.

II. QUESTIONS

Compte tenu de ces éléments, la présidence a préparé les questions suivantes pour le débat d'orientation:

- 1. Sur la base des résultats du débat du Conseil de juin 2014, au cours duquel une approche progressive de l'horizon 2030 et une contribution de tous les secteurs ont été préconisées, quelles sont les principales difficultés pour atteindre les objectifs pour 2030 tels qu'ils ont été actualisés?*
- 2. Compte tenu de l'objectif principal consistant à réduire de 50 % le nombre de décès prématurés dans l'UE, quels éventuels autres éléments conviendrait-il d'étudier afin d'élaborer des solutions à la fois réalistes et ambitieuses pour l'horizon 2030?*