

Bruxelles, le 5 mars 2020
(OR. en)

6650/20

ENV 160
ENER 77
IND 29
TRANS 102
ENT 27
SAN 77
AGRI 83

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil
en date du: 5 mars 2020
Destinataire: délégations
N° doc. préc.: 6338/20
Objet: Amélioration de la qualité de l'air
– Conclusions du Conseil

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur le sujet visé en objet, adoptées par le Conseil lors de sa 3754^e session qui s'est tenue le 5 mars 2020.

Amélioration de la qualité de l'air
- conclusions du Conseil -

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

1. RAPPELLE la communication intitulée "Une Europe qui protège: de l'air pur pour tous"¹, qui présente les efforts consentis par l'UE pour soutenir et faciliter les mesures économiquement avantageuses destinées à réduire les émissions de différents secteurs prises par les États membres afin d'atteindre leurs objectifs nationaux de réduction des émissions et de respecter les normes concernant la qualité de l'air, reconnaît les efforts déployés conjointement, recense les possibilités de financement, fait le point de la situation, notamment en ce qui concerne le respect des règles existantes et propose de nouvelles mesures d'exécution complémentaires et une voie à suivre;
2. RAPPELLE que, conformément au septième programme d'action pour l'environnement, il convient de veiller, d'ici à 2020, à une amélioration sensible de la qualité de l'air extérieur dans l'Union, pour se rapprocher des niveaux recommandés par l'OMS²;
3. RAPPELLE les premières perspectives en matière d'air pur³, qui prévoient que l'application de l'ensemble des mesures adoptées par les colégislateurs depuis l'adoption du programme "Air pur pour l'Europe" de 2013 peut aboutir d'ici à 2030 à des concentrations de particules fines inférieures à la valeur guide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans la majeure partie de l'UE et réduire largement les effets négatifs sur la santé;

¹ Doc. 9048/18.

² Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 "Bien vivre, dans les limites de notre planète" (JO L 354 du 28.12.2013, p. 171).

³ Doc. 10360/1/18 REV 1.

4. RAPPELLE ses conclusions sur le rapport spécial n° 23/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé: "Pollution de l'air: notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée"⁴, dans lesquelles il insiste sur la nécessité d'adopter d'autres mesures efficaces en matière de qualité de l'air et des dispositions législatives cohérentes pour toutes les politiques de l'Union, et de tenir compte des dernières données scientifiques concernant les effets sur la santé humaine et des lignes directrices de l'OMC;
5. ACCUEILLE AVEC SATISFACTION le bilan de qualité des directives sur la qualité de l'air ambiant⁵ et PREND ACTE des conclusions qui y figurent; PREND NOTE de la conclusion selon laquelle les directives sur la qualité de l'air ambiant sont, pour l'essentiel, adaptées à leur objet et cohérentes avec le cadre général de la politique de l'UE en matière de qualité de l'air, y compris, en particulier, la directive sur les plafonds d'émission nationaux; RECONNAÎT que les directives forment une base réglementaire cohérente pour améliorer la qualité de l'air dans l'Union et harmoniser les critères d'évaluation de la qualité de l'air dans l'ensemble de l'Union;
6. EST CONSCIENT que la politique de l'Union en matière de qualité de l'air a largement contribué à améliorer la qualité de l'air dans l'Union, étant donné qu'il y a aujourd'hui moins de personnes exposées à une pollution atmosphérique nocive qu'en 2008; SOULIGNE toutefois que la pollution atmosphérique reste la principale cause des problèmes de santé liés à l'environnement dans l'Union, ceux-ci étant à l'origine, selon les estimations, de plus de 400 000 décès prématurés par an; RAPPELLE que les populations des zones urbaines sont particulièrement exposées; CONSTATE que la pollution atmosphérique a des effets néfastes sur les écosystèmes et contribue à la perte de biodiversité;
7. SE FÉLICITE que les directives sur la qualité de l'air ambiant aient orienté la mise en place d'un système de surveillance performant et représentatif de la qualité de l'air, fixé des normes claires en matière de qualité de l'air et favorisé l'échange d'informations fiables, objectives et comparables sur la qualité de l'air dans les États membres, y compris à destination du grand public, ce qui a conduit à une sensibilisation accrue du public et soutenu la mise en œuvre et l'application des normes de qualité de l'air; RELÈVE néanmoins que des craintes ont été exprimées quant au fait que certaines dispositions actuelles laissent, dans certains cas, une marge d'appréciation dans la conception du réseau de surveillance;

⁴ Doc. 15782/18.

⁵ Doc. 14712/19.

8. SOULIGNE que les normes établies en matière de qualité de l'air, en particulier les valeurs limites, ont amélioré sensiblement la qualité de l'air au cours des dix dernières années; CONSIDÈRE, par conséquent, qu'il est essentiel de continuer à recourir aux valeurs limites pour protéger la santé des citoyens; RECONNAÎT cependant que les directives sur la qualité de l'air ambiant n'ont pas été pleinement efficaces et qu'il est possible d'améliorer le cadre existant pour permettre d'atteindre une bonne qualité de l'air dans l'ensemble de l'Union et éviter de la sorte des effets nocifs sur la santé humaine et sur l'environnement dans son ensemble;
9. ATTIRE L'ATTENTION sur la conclusion selon laquelle l'obligation imposée par les directives sur la qualité de l'air ambiant de prendre des mesures correctives en cas de dépassement constaté a joué un rôle décisif pour améliorer la qualité de l'air, mais RECONNAÎT que l'action menée aux niveaux local, national et de l'UE n'a pas toujours été suffisante pour satisfaire aux normes de qualité de l'air et réduire le plus possible la période de dépassement, et que des difficultés de mise en œuvre subsistent dans un certain nombre de domaines, y compris en ce qui concerne la nécessité d'assurer la cohérence de l'action menée, tant entre les différents niveaux de gouvernance qu'entre les différents secteurs;
10. ACCUEILLE AVEC SATISFACTION l'objectif de la Commission, tel qu'il est énoncé dans sa communication sur le pacte vert pour l'Europe, à savoir lutter davantage contre la pollution par des mesures préventives et correctives et les actions envisagées pour lutter contre la pollution atmosphérique qui y sont contenues; SOULIGNE qu'il importe de tirer les enseignements de l'évaluation de la législation existante en matière de qualité de l'air, y compris les résultats du bilan de qualité, pour examiner s'il conviendrait de réviser le cadre juridique actuel afin de permettre une mise en œuvre et une application plus efficaces et plus efficaces des dispositions relatives à la qualité de l'air, compte tenu des données scientifiques les plus récentes sur les incidences sur la santé humaine et l'environnement; SOULIGNE que toute proposition législative devrait, le cas échéant, faire l'objet d'une analyse d'impact approfondie;

11. SE FÉLICITE de l'intention de la Commission de proposer une révision des normes relatives à la qualité de l'air et ATTEND AVEC INTÉRÊT les discussions sur ces propositions, y compris sur un éventuel rapprochement des normes de l'UE en matière de qualité de l'air avec les lignes directrices de l'OMS y relatives, qui sont en cours de réexamen et de mise à jour; SOULIGNE que le principal objectif du renforcement des normes de qualité de l'air est de réduire les effets négatifs de la pollution atmosphérique sur la santé et l'environnement; INSISTE sur l'importance qu'il y a à s'efforcer d'atteindre les valeurs guides pour la qualité de l'air de l'OMS, pour contribuer ainsi aux objectifs de développement durable pertinents des Nations unies; NOTE AVEC PRÉOCCUPATION que, malgré les efforts visant à réduire la pollution atmosphérique tant au niveau de l'UE que des États membres, les normes de qualité de l'air ne sont toujours pas respectées pour certains polluants dans de nombreux États membres, et que des mesures appropriées doivent dès lors être prises le plus rapidement possible à tous les niveaux;
12. ENCOURAGE la Commission à compléter la révision des normes relatives à la qualité de l'air, en particulier les valeurs limites, qui se sont avérées efficaces et demeurent essentielles pour assurer un niveau de protection minimal, en approfondissant la réflexion sur la contribution que pourrait apporter une approche fondée sur des indicateurs d'exposition moyenne à la réduction de l'exposition globale de la population en général dans tous les endroits à l'intérieur de zones ou d'agglomérations désignées, conformément à la directive 2008/50/CE⁶, tout en tenant compte des incidences sur les groupes vulnérables, ainsi qu'à l'amélioration de la santé humaine; INVITE en outre la Commission à envisager de réexaminer les normes actuelles en matière de qualité de l'air pour l'ozone à la lumière de l'évaluation de plusieurs facteurs influençant les niveaux d'ozone, tels que les circonstances géographiques et climatologiques;
13. NOTE que les principales sources de pollution atmosphérique dans l'Union sont le transport routier et non routier; le secteur commercial, le secteur institutionnel et le secteur des ménages, y compris le chauffage domestique; la production et la distribution de l'énergie; l'utilisation d'énergie dans l'industrie; les processus industriels et l'utilisation de produits; l'agriculture et les déchets;

⁶ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1).

14. SOULIGNE qu'une politique efficace en matière de qualité de l'air requiert une approche intégrée afin d'assurer la cohérence - qui est régulièrement évaluée - avec les autres politiques environnementales et l'ensemble des domaines d'action pertinents, y compris la législation de l'UE sur les sources d'émission, tels que le climat, l'industrie, l'énergie, les transports et l'agriculture, et de mieux exploiter les synergies entre tous les domaines d'action, en tirant parti également des possibilités offertes par l'économie circulaire, tout en évitant que les mesures prises dans un domaine n'aient des effets négatifs sur un autre; INSISTE sur la nécessité de faire en sorte que l'action pour le climat et la politique en matière de qualité de l'air produisent des bénéfices réciproques, ainsi que l'a estimé à juste titre la Commission dans sa communication intitulée "Une planète propre pour tous Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat"⁷, de manière à obtenir des améliorations de la qualité de l'air, de la santé humaine et des écosystèmes;
15. SOULIGNE que les objectifs en matière de qualité de l'air devraient être pleinement pris en compte dans la législation de l'UE relative aux sources d'émission et dans l'élaboration des nouvelles initiatives sectorielles dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, notamment en ce qui concerne la mobilité intelligente, l'intégration intelligente des secteurs, les énergies renouvelables, la rénovation des bâtiments, le chauffage domestique, l'agriculture et l'industrie, y compris la production d'énergie; dans ce contexte, SOULIGNE qu'il est de la responsabilité conjointe de l'UE et des États membres de maintenir et d'améliorer la qualité de l'air; INVITE la Commission à veiller à ce que toute proposition de législation de l'UE sur les sources d'émission contribue suffisamment au respect des normes relatives à la qualité de l'air;
16. ESTIME qu'il est nécessaire d'évaluer régulièrement l'incidence du train de mesures de l'UE sur la qualité de l'air dans son ensemble; à cet égard, NOTE que le rapport bisannuel sur les perspectives en matière d'air pur fait régulièrement le point de la situation en matière de qualité de l'air dans l'UE, et que le premier rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la directive sur les plafonds d'émission nationaux doit être adopté en 2020; NOTE en outre qu'une évaluation de la directive relative aux émissions industrielles est en cours et permettra d'évaluer plus avant les liens entre la législation relative à la qualité de l'air et la législation limitant les émissions des grandes installations industrielles et installations de combustion en Europe, et APPELLE la Commission à faire en sorte que toutes les sources industrielles pertinentes de pollution atmosphérique soient prises en compte;

⁷ Doc. 15011/18.

17. SOULIGNE qu'il ressort du bilan de qualité que les politiques de l'UE en matière d'énergie et de climat concourent globalement à l'amélioration de la qualité de l'air; MET EN EXERGUE le fait qu'il est essentiel que les nouvelles exigences en matière d'efficacité énergétique et d'émissions au titre de la directive relative à l'écoconception, y compris pour les chauffe-eau et les chaudières, et les nouveaux critères de durabilité de l'UE au titre de la directive sur les énergies renouvelables⁸, la réforme de la politique agricole commune (PAC), ainsi que les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, contribuent à maintenir la cohérence et les synergies, tout en évitant que les mesures prises dans un domaine n'aient des effets négatifs dans un autre, comme dans le cas de l'utilisation de la biomasse à la fois pour les installations de chauffage domestique et les installations de combustion de taille moyenne;
18. SE FÉLICITE de l'intention exprimée par la Commission de prendre de nouvelles mesures en faveur de la décarbonation du secteur des transports dans la perspective d'une mobilité à zéro émission, ce qui devrait également produire des avantages connexes sur le plan de la qualité de l'air; CONVIENT de l'importance qu'il y a à s'attaquer à la pollution atmosphérique causée par les émissions provenant des transports, en particulier dans les villes, y compris pour ce qui est des conséquences de l'importation de véhicules d'occasion; RELEVÉ AVEC SATISFACTION que la Commission entend proposer des normes plus strictes en matière d'émission de polluants atmosphériques pour les véhicules à moteur à combustion, en tenant compte également des polluants qui ne sont pas encore réglementés; PRÉCONISE de renforcer les contrôles en cours d'exploitation de la conformité aux normes d'émission de polluants auxquels sont soumis les véhicules à moteur à combustion, l'accent devant être mis sur les essais en conditions de conduite réelles;
19. SALUE l'intention exprimée par la Commission de proposer de nouvelles mesures pour réduire les émissions provenant du transport maritime, tout en tenant compte de la dimension planétaire du transport maritime international, et celles provenant de la navigation intérieure, ainsi que des mesures visant à améliorer la qualité de l'air dans les ports et à proximité des aéroports; dans ce contexte, SOUTIENT les efforts déployés lors de la COP21 par les parties contractantes à la convention de Barcelone concernant la mer Méditerranée;

⁸ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).

20. PREND NOTE de la conclusion du bilan de qualité selon lequel les émissions d'ammoniac, un précurseur des particules, ont diminué nettement moins que les autres émissions au cours de la dernière décennie, notamment en raison de l'absence de législation spécifique relative aux sources; RECONNAÎT que le secteur agricole est responsable de la majeure partie des émissions totales d'ammoniac dans l'ensemble de l'Union; SOULIGNE que des mesures visant à atténuer ces émissions sont déjà disponibles et viables sur les plans technique et économique et ENCOURAGE leur application plus large; NOTE que si la PAC a fait l'objet d'une série de réformes visant à renforcer sa durabilité environnementale, de nouvelles améliorations dépendent du résultat des négociations sur son avenir au-delà de 2020;
21. SALUE les efforts en faveur d'actions conjointes qui ont déjà été consentis par l'UE et les États membres, par exemple en ce qui concerne les dialogues sur l'air pur et le Forum "Air pur"; SOUTIENT le renforcement de la coopération entre l'UE, les États membres et les autorités régionales et locales; SOUTIENT également la coopération régionale et les actions concrètes destinées à lutter contre la pollution atmosphérique transfrontière, y compris dans le cadre de la convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique;
22. CONSTATE que, selon des évaluations récentes⁹, la pollution atmosphérique dans les pays des Balkans occidentaux, en particulier dans les zones urbaines et industrielles, demeure une grave cause de problèmes de santé et a des incidences négatives sur l'environnement; SE FÉLICITE que la Commission entende adopter un programme en matière d'environnement pour les Balkans occidentaux en vue d'aider les pays de cette région à prendre des mesures efficaces dans le cadre de la transition verte, y compris l'amélioration de la qualité de l'air par un alignement sur les normes de l'UE en la matière;

⁹ Brochure n° 1/2020 de l'Agence européenne pour l'environnement: "Western Balkan Countries - 20 years of cooperation with the EEA - Key developments, achievements and the way ahead" (Pays des Balkans occidentaux - 20 ans de coopération avec l'AEE - Principales évolutions et réalisations, et voie à suivre) (AEE, Copenhague, 2019)

23. CONVIENT que la définition d'orientations supplémentaires et, le cas échéant, d'exigences plus claires dans les directives sur la qualité de l'air ambiant proprement dites, en tenant compte, lorsqu'il y a lieu, des particularités locales, pourrait contribuer à rendre plus efficaces et performants le suivi et la modélisation ainsi que les dispositions relatives aux plans et aux mesures et à leur mise en œuvre, mais aussi à harmoniser davantage les approches y afférentes; APPUIE les actions prévues par la Commission à cet égard dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, y compris en tirant parti des possibilités offertes par la transformation numérique;
24. SOULIGNE que les investissements nécessaires doivent concourir à la réduction de la pollution atmosphérique, les avantages des politiques en matière de qualité de l'air dépassant largement les coûts afférents à leur mise en œuvre; INSISTE sur l'importance que revêtent la hiérarchisation, une accessibilité accrue et l'utilisation des fonds disponibles pour améliorer la qualité de l'air; à cet égard, SUGGÈRE que des initiatives spécifiques soient prévues, sans préjudice de l'issue des négociations en cours sur le CFP, en faveur de mesures d'amélioration de la santé les plus économiquement avantageuses dans les régions présentant des caractéristiques géographiques ou climatologiques particulières qui rendent plus difficile le respect des valeurs limites en matière de qualité de l'air; SUGGÈRE, le cas échéant, de tirer parti des bénéfices conjoints pour les objectifs climatiques et la qualité de l'air afin de mobiliser l'investissement privé;
25. Dans le prolongement de ses conclusions du 5 décembre 2019¹⁰, ESTIME que la taxation de l'énergie, en tant qu'instrument fiscal, peut représenter un volet important des incitations économiques qui pilotent une transition énergétique réussie, induisant une réduction des émissions de gaz à effet de serre et encourageant les investissements dans les économies d'énergie tout en contribuant à une croissance durable;
26. NOTE que les lignes directrices pertinentes concernant les aides d'État, y compris les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie, font actuellement l'objet d'une évaluation afin de tenir compte des objectifs stratégiques du pacte vert pour l'Europe et de contribuer d'une manière efficace au regard des coûts à la transition vers la neutralité climatique d'ici 2050, et de faciliter la suppression progressive des combustibles fossiles, en particulier ceux qui sont les plus polluants, tout en assurant des conditions de concurrence égales sur le marché intérieur; INSISTE sur la nécessité de tenir pleinement compte des objectifs en matière de qualité de l'air dans le cadre de l'évaluation des lignes directrices concernant les aides d'État;

¹⁰ Doc. 14608/19.

27. SOULIGNE qu'il importe d'organiser une transition juste et équitable, et INSISTE sur la nécessité de proposer une énergie propre, abordable et suffisante à tous les citoyens européens, en particulier les ménages à faibles revenus;
28. MET EN ÉVIDENCE le fait qu'il est essentiel d'améliorer la sensibilisation et l'information du public quant à la qualité de l'air et à son impact sur la santé et les écosystèmes et SOUTIENT la Commission dans les efforts qu'elle déploie à cette fin.
-