

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil»

[COM(2004) 634 final — 2004/0231(COD)]

(2005/C 255/10)

Le 4 février 2005, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 mars 2005 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 131 voix pour, 0 voix contre, et 11 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Convention d'Århus⁽¹⁾ qui consacre le droit à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès de celui-ci à la justice en matière d'environnement a ouvert une étape dans l'UE, celle de la création des instruments qui fournissent aux citoyens et autres parties concernées en matière d'environnement les moyens nécessaires à une information fiable, pouvant servir à la prévention et surtout, qui produisent des résultats positifs contribuant à la réduction de la pollution de l'environnement.

1.2 Il ressort des articles 5.9 et 10.2 de la Convention d'Århus qu'il est possible de créer des instruments de nature à faciliter la connaissance et la participation des citoyens, comme les registres, qui sont parmi les plus valables dès lors qu'ils renferment des données fiables et comparables avec celles qui sont fournies tant par les chefs d'entreprises que par les administrations compétentes. Il est à noter que, dans d'autres politiques communautaires, l'utilisation de registres de données a servi à faciliter l'information et a contribué à la sécurité juridique des données.

1.3 Concernant plus particulièrement les rejets et les transferts de polluants, il a été souscrit à d'autres instruments internationaux, parmi lesquels il faut distinguer le Forum intergouvernemental de Bahia (2000) sur la sécurité chimique, auquel a été intégrée une série d'actions prioritaires dont la mise en œuvre a démarré en l'an 2000, en tant que moyen de réaliser les objectifs fixés; la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants et le transport transfrontalier de déchets dangereux et leur élimination et les travaux de l'OCDE (2002) sur l'analyse des coûts et des bénéfices des registres de rejets et transferts de polluants.

1.4 Mais l'instrument international le plus important en matière de registres de rejets et de transferts de polluants est le

Protocole CEE/ONU signé à Kiev en 2003⁽²⁾, dont l'objectif principal est la promotion de l'information sur ces questions, au moyen de registres nationaux contenant des données fournies par les parties concernées dans le but de contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution environnementale, et qui recommande l'établissement de tels registres au niveau international également en vue d'accroître la comparabilité des données fournies aux niveaux supranationaux.

1.5 Il est à noter que le protocole de Kiev peut-être considéré comme le modèle de la proposition du règlement actuel relatif au PRTR européen, en particulier en ce qui concerne le contenu des annexes, qui facilite la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir harmoniser les données reprises dans les registres, aussi bien nationaux, européens qu'internationaux, excepté toutefois, deux aspects qui sont différents dans le texte à l'examen. Le premier se réfère à la liste des substances prioritaires contenues dans la DCE, à laquelle ont été ajoutées de nouvelles⁽³⁾, et le second concerne l'avancement de la date d'entrée en vigueur à l'année 2007, dans le but de faire coïncider la notification telle que prévue dans la nouvelle procédure avec le dernier rapport EPER.

1.6 À ces accords internationaux il convient d'ajouter les dispositions européennes actuellement en vigueur aux termes desquelles est déjà établie l'exigence de constituer un registre européen des émissions de polluants (EPER)⁽⁴⁾ dans le cadre de la mise en œuvre l'article 15.3 de la Directive 96/61/CE (IPPC)⁽⁵⁾, qui est opérationnel depuis le 23 février

(1) Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par la majorité des pays membres de l'UE, ainsi que les avis du CESE (JO C 117 du 30.4.2004).

(2) Le protocole sur les registres de rejets et de transferts de polluants annexé à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Kiev, 21 mai 2003) a été signé lors de la V^{ème} conférence ministérielle sur: «un environnement pour l'Europe».

(3) La directive cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE établit dans ses annexes IX et X la liste de substances prioritaires, à laquelle sont ajoutées, en vertu du protocole PRTR CEE/ONU, trois nouvelles, tandis que des informations sur cinq autres sont exigées.

(4) Décision du Conseil 2000/479/CE du 17 juillet JO L 192 du 28.7.2000.

(5) Voir avis (JO C 80 du 30.3.2004).

2004. A ce jour, les États membres ont présenté leurs premiers rapports concernant les données de l'année 2001, tandis que le rapport relatif au deuxième exercice de référence, qui couvre l'année 2004, devrait être présenté avant juin 2006. Le troisième exercice de notification est prévu pour 2007 et ses résultats devraient être publiés en 2008. Il y a lieu de signaler que l'EPER, dont le contenu sera élargi afin de satisfaire au protocole de Kiev, constitue une bonne base pour la proposition du PRTR européen.

2. Résumé de la proposition de règlement

2.1 Le règlement à l'examen a pour objectif la création d'un registre communautaire contenant toutes les données sur les rejets et les transferts de polluants, qui permettrait d'assumer les engagements du protocole de Kiev. Dans ce but, il présente une longue liste de définitions des termes qui risquent de différer dans plusieurs cas des dispositions prévues par la directive IPPC portant aussi bien sur les polluants (substances) que sur les activités (établissements) auxquels le règlement devrait s'appliquer, qu'ils soient publics ou privés, tout en classant en trois catégories les informations que le PRTR (article 3) doit contenir sur:

- les rejets de polluants, visés à l'article 5, paragraphe 1, point a) provenant des activités répertoriées à l'annexe I;
- les transferts hors du site des déchets et de tout polluant contenu dans les eaux usées visés à l'article 5, paragraphe 1, points b) et c) résultant des activités répertoriées à l'annexe I;
- les rejets de polluants provenant de sources diffuses.

2.2 Le PRTR européen (article 4.1) se base sur la notification obligatoire d'informations de la part des exploitants d'établissements qui sont soumis, en raison de leur activité, et en particulier de celles énumérées à l'annexe I, à un contrôle sur les substances et les résidus aux termes des dispositions européennes en vigueur. Si la notification est le résultat d'une mesure, d'un calcul ou d'une estimation relative à ces substances la méthode d'analyse ou de calcul utilisée doit être notifiée, en se référant aux mesures de l'annexe II.

2.3 La communication des données est structurée comme suit: la collecte des données se fait au niveau des États membres qui les transmettent à la Commission par voie électronique, dans le respect des calendriers prévus à l'article 7 (à compter de 2007). La communication des données se fera en deux parties, la première concernant la pollution du sol (article 6) et l'autre, les sources diffuses (article 8).

2.4 Les règles nécessaires sont établies avec précision, de manière à ce que le contenu du registre remplisse les conditions exigées de tous les systèmes publics d'information en ce qui concerne:

- la qualité des données notifiées qui sont soumises par l'exploitant à l'évaluation des autorités compétentes en la

matière quant à leur actualité, caractère exhaustif, fiabilité, comparabilité et transparence;

- la facilité d'accès du public à l'information contenue dans les registres, assurée par la Commission avec l'aide de l'agence européenne de l'environnement;
- la confidentialité des données que les entreprises auraient qualifiées de confidentielles, compte tenu de la disposition de l'article 4 de la directive 2003/4/CE.

2.5 D'autres dispositions contenues dans le règlement sur le PRTR européen à l'examen se réfèrent à la participation du public (article 12) et à son accès à la justice (article 13), tels que consacrés dans la convention d'Århus et la directive 2003/4/CE. Pour les garantir, la Commission prévoira les systèmes appropriés, en rendant obligatoire l'élaboration de rapports périodiques qui rendent compte des résultats de cette participation (article 12.2).

2.6 Les États membres auront obligation de fournir des informations supplémentaires, tous les trois ans (article 16), après l'entrée en vigueur du règlement. Ces informations porteront sur l'évaluation des pratiques auxquelles l'on aura recouru ainsi que sur le respect de l'obligation pour les entreprises concernées de transmettre certaines données. De plus, il faut fixer des sanctions applicables en cas de non-respect des obligations prévues, sanctions qui devront être efficaces, proportionnées et dissuasives (article 20).

2.7 Enfin, il y a lieu de signaler que la Commission sera assistée par un comité, conformément à la décision 1999/468/CE (article 19).

3. Observations générales

3.1 L'objectif d'un registre européen de rejets et de transfert de polluants, qui soit adapté aux normes internationales souscrites par la Communauté européenne et qui puisse en conséquence remplacer l'EPER actuel, peut être a priori favorablement accueilli par le CESE dès lors qu'il ne représente pas un accroissement des obligations pour les parties concernées par rapport à la législation communautaire actuelle. L'harmonisation de la collecte des données et de la transmission de l'information va permettre de garantir la qualité et la comparabilité de ces dernières et par conséquent de rendre l'information plus efficace et surtout, l'accès à celle-ci plus facile.

3.2 La base juridique sur laquelle la Commission se fonde pour présenter la proposition de règlement à l'examen est l'article 174.1 en corrélation avec l'article 300 du traité CE qui l'autorise à proposer des dispositions pour le respect des obligations découlant d'accords internationaux conclus entre la CE et des organismes internationaux. Dans ce cas, il s'agit non seulement de celles qui concernent la protection de l'environnement contre la pollution mais également de celles qui favorisent l'information, la participation et l'accès à la justice du public.

3.2.1 La Commission a étudié différentes possibilités pour l'application du protocole ONU/CEE. En premier lieu, elle a examiné celle d'une refonte de l'actuel EPER sans proposer un nouveau règlement. Cependant, compte tenu de la nécessité quoi qu'il en soit de réformer la directive IPPC, et ce non seulement pour cette fois mais pour toutes les fois que le protocole de Kiev, qui est l'origine de la proposition à l'examen, sera modifié, elle a également estimé qu'il serait plus opportun de proposer un nouvel instrument législatif afin d'éviter une incertitude juridique accrue pour les parties concernées qui pourrait découler de réformes incessantes. Pour cette raison, et utilisant à cette fin l'article 175.1 du TCE, elle a présenté la proposition de règlement à l'examen comme étant l'instrument législatif le plus approprié aux exigences d'une application harmonisée des conventions internationales.

3.2.2 Il permet en effet d'assurer la mise en œuvre par tous les États membres du protocole signé à Kiev, à travers une disposition communautaire qui garantit, en plus de la cohérence du contenu de ce protocole avec les dispositions communautaires en vigueur en la matière, son application à tous les pays membres, sans devoir attendre une ratification ultérieure, conformément à la position commune de représentants nationaux au moment de sa négociation et de sa signature.

3.3 Il y a lieu toutefois de garder présent à l'esprit que pour ce qui est du respect des obligations imposées par l'EPER, les situations varient d'un État membre à l'autre, y compris ceux qui ont récemment adhéré. À l'heure actuelle, elles sont en effet très différentes, selon qu'il s'agisse de pays qui ont un registre au contenu plus élargi (Royaume-Uni) ou de pays qui demandaient déjà avant l'adhésion de participer, sur une base volontaire, à ce registre (Hongrie). Les degrés de respect des obligations par les parties concernées diffèrent également. En effet, si les grandes entreprises, les groupes industriels et les établissements concernés par les dispositions de la directive IPPC sont au courant de ce qu'il faut faire (de fait, ils élaborent tous les ans le rapport environnemental), les PME, certains petits exploitants ne relevant pas des dispositions de la directive IPPC et certaines instances locales, pour autant qu'elles gèrent des installations municipales de traitement des eaux usées, n'ont pas les moyens de faire face à la bureaucratie qu'entraînent ces obligations.

3.4 Le CESE estime que le traitement réservé tant à l'accès du public à l'information qu'à la participation de celui-ci est satisfaisant et en accord avec les objectifs de la D.2003/4/CE. En outre, il juge bien fondée l'obligation de fournir une information au public sur les résultats de sa participation afin de pouvoir évaluer le degré de participation citoyenne. Il faut néanmoins savoir que si l'on veut faciliter l'accès à Internet du plus grand nombre possible de personnes, il faudra faire un effort pour augmenter le nombre de langues officielles de consultation jusqu'à parvenir à la totalité des langues officielles.

3.5 Les services de la Commission ⁽⁶⁾ semblent s'être attardés à examiner une question d'importance, celle de l'impact économique du PRTR. Ils ont conclu qu'étant donné que les États et les parties concernées étaient déjà obligés de participer à l'EPER et partant, de communiquer toutes les données exigées dans ce

cadre, les coûts ne porteraient que sur les nouvelles relations entre la Commission et les États membres en matière de transfert des données stockées, cette dernière devant assumer la majeure partie des dépenses, en particulier celles liées à la création et au maintien de la page web y afférente, une part infime restant ainsi à la charge de chaque État. Néanmoins, il importe également de mentionner que pour les exploitants qui ne relèvent pas des dispositions de la directive IPPC, le contrôle des rejets et transferts et la notification des quantités constituent un nouvel élément de coût et une charge administrative supplémentaire.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE est d'avis que la proposition de règlement PRTR apporte une amélioration notable au processus engagé avec l'EPER. D'une part, parce qu'il étoffe l'information concernant les rejets de polluants dans l'atmosphère et dans l'eau en y incluant les rejets de polluants dans le sol et les rejets provenant de sources diffuses, et, d'autre part, parce qu'il adapte la législation européenne à la législation internationale, en particulier à la convention d'Århus et, plus concrètement au protocole ONU/CEE de Kiev.

4.2 Cependant, le CESE tient à souligner qu'il faut consolider l'EPER actuel afin de minimiser les efforts que les parties concernées devront consentir pour s'acquitter de l'obligation d'information en vertu des nouvelles dispositions. On peut considérer que la date d'entrée en vigueur du PRTR (2007, mais il ne deviendra opérationnel en 2009) permet de compléter et de corriger le registre actuel et d'intégrer, de manière satisfaisante, les nouvelles déclarations et les nouvelles instances qui ont obligation de les faire. Le parachèvement du contenu de l'EPER ainsi que sa publication sur la page web réduira les coûts et surtout, évitera la confusion entre les informations actuelles et les nouvelles.

4.3 L'augmentation des déclarations liées aux nouveaux polluants (36 de plus avec le protocole CEE /ONU) appelle deux observations: la première est que nombre de ces nouvelles substances sont des pesticides et qu'elles ne s'utilisent plus et ne sont déjà plus commercialisées dans l'UE et la seconde est que l'obligation d'information est liée au respect des seuils de capacité applicables donnant lieu à notification prévus à l'annexe I, pour ce qui est des activités, et les valeurs seuils visées à l'annexe II, en ce qui concerne les polluants.

4.4 Il conviendrait, selon le CESE, de normaliser autant que faire se peut le contenu des déclarations que les parties concernées doivent faire (annexe 3), tout en facilitant leur simplification à l'intention des PME et des agriculteurs soumis à l'obligation de notification, afin de ne pas alourdir la bureaucratie et les coûts pour les parties intéressées. Dans le même ordre d'idées et à des fins de comparaison des données enregistrées, il faudrait recourir à la meilleure technologie disponible pour déterminer les charges annuelles. La cohérence entre les différents registres nationaux et le registre européen est une autre condition préalable si l'on veut garantir la normalisation et la comparabilité de ces derniers.

⁽⁶⁾ La directive cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE établit dans ses annexes IX et X la liste de substances prioritaires, à laquelle sont ajoutées, en vertu du protocole PRTR CEE/ONU, trois nouvelles, tandis que des informations sur cinq autres sont exigées.

4.5 Le CESE est particulièrement sensible à la confidentialité des données que doivent contenir les déclarations des parties concernées. Comme prévu à l'article 11, ce sont les États membres qui indiquent la confidentialité de certaines données, à la demande des parties qui auraient sollicité cette confidentialité. Cela doit toujours se faire conformément aux exceptions prévues à l'article 4 de la directive 2003/4/CE, même s'il est stipulé dans la dernière phrase qu'il faut informer des raisons pour lesquelles elles ne sont pas divulguées, tandis qu'il est établi au considérant 14 du règlement que l'information fournie dans le cadre du PRTR ne saurait faire l'objet de restrictions et que les exceptions à cette règle ne seront possibles que dans les cas pour lesquels la législation communautaire en vigueur les autorise expressément. Il faudrait clarifier cette divergence entre les deux dispositions car aux termes de la dernière phrase de l'article 11, les parties souhaitant la confidentialité doivent pour l'obtenir motiver leur demande, sinon le texte est équivoque et peut faire croire que ces données ne sont pas couvertes par l'article 4 de la directive D 2003/4/CE, dès lors qu'elles relèvent d'une disposition légale qui rend inutile la motivation.

4.6 Le CESE apprécie les efforts réalisés dans le cadre de la proposition du PRTR européen à l'examen en vue de replacer les données recueillies dans leur contexte et dont le but est de réduire progressivement les risques potentiels liés à une interprétation erronée de ces données. D'autres améliorations en ce sens seraient grandement appréciées.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

5. Conclusion

En guise de conclusion, l'on peut dire que la transparence dans la procédure de notification des rejets et des transferts de polluants, telle que possible avec la configuration proposée du PRTR européen, à laquelle sont tenues les parties concernées: chefs d'entreprises, agriculteurs et administrations publiques, remplit une double fonction:

- Celle de rendre compte, dans le cadre du marché intérieur, des usages et des pratiques en matière d'environnement de tous ces acteurs ainsi que du respect de la législation européenne y relative, de manière à ce que les concurrents, les consommateurs et les citoyens puissent facilement les évaluer et agir en conséquence.
- Et celle d'apporter une valeur ajoutée à la compétitivité de nos entreprises, quelle que soit leur activité, tant sur le marché européen que sur le marché international, et ce toujours en veillant à la normalisation et à la comparabilité des données, comme il est dit dans les «observations particulières». Nous pensons que la transparence en matière d'information, qui peut être obtenue dans le cadre du PRTR européen à travers la publicité que permet le registre servira à favoriser les positions communes tendant à des accords volontaires par secteurs productifs en vue du respect des normes environnementales, à améliorer la connaissance qu'ont les citoyens des établissements se trouvant aux alentours, à développer le concept de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et à faciliter l'instauration de la confiance parmi les acteurs de la société civile.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND
