

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

64^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE DES 26 ET 27 AVRIL 2006

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Stratégie thématique relative à la pollution atmosphérique» et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe»

(2006/C 206/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

VU la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe (COM(2005) 447 final - 2005/0183 (COD)) et la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Stratégie thématique relative à la pollution atmosphérique» (COM(2005) 446 final),

VU la décision de la Commission européenne, en date du 21 septembre 2005, de le consulter sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe, conformément à l'article 175 et à l'article 265, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne,

VU la décision de son président, en date du 25 juillet 2005, de charger la commission du développement durable d'élaborer un avis en la matière,

VU son avis sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain» (COM(2004) 60 final) – CdR 93/2004 fin ⁽¹⁾,

VU son avis sur la communication de la Commission «Le programme air pur pour l'Europe (CAFE): vers une stratégie thématique de la qualité de l'air» (COM(2001) 245 final) – CdR 203/2001fin ⁽²⁾;

VU le projet d'avis (CdR 45/2006 rév. 1) adopté par la commission du développement durable le 27 février 2006 (rapporteur: M. JAHN, président de l'arrondissement rural de Hohenlohe (DE/PPE)),

Considérant:

- 1) que les agglomérations urbaines étant affectées au premier chef par ce phénomène, les villes ont largement intérêt à prendre position sur la «stratégie thématique relative à la pollution atmosphérique» présentée par la Commission;
- 2) qu'il en est de même pour la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe, et ce d'autant plus qu'elle inclut notamment une révision des normes applicables à la mesure et à l'évaluation des taux de particules fines;

⁽¹⁾ JO C 43 du 18 février 2005, p. 35.

⁽²⁾ JO C 107 du 3 mai 2002, p. 78.

- 3) que les villes, du fait de leur expérience concrète, sont en mesure de contribuer de manière fondamentale à améliorer la transposabilité pratique de la politique de qualité de l'air, et, partant, à en assurer la réussite,

a adopté l'avis suivant lors de sa 64^e session plénière des 26 et 27 avril 2006 (séance du 26 avril).

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1 **partage** l'avis de la Commission quand elle estime que malgré des progrès, sur lesquels la stratégie thématique attire l'attention, il convient de continuer à réduire la pollution de l'air due à des gaz ou des particules solides qui sont dommageables pour la santé et l'environnement et que, dans la mesure où la politique relative à la pollution atmosphérique présente une dimension tant locale que transfrontalière, cet objectif ne peut être atteint que par le biais d'un effort commun de tous les acteurs au niveau local, régional, national et européen; **rappelle** que les collectivités locales poursuivent l'objectif, prioritaire à leurs yeux, de protéger la santé de leurs citoyens par des mesures d'urbanisme telles que la désimbrication des zones d'habitat et d'industrie, les dispositions visant à diriger ou calmer le trafic, l'aménagement d'espaces libres et la végétalisation des quartiers d'habitation, ainsi que la prise en compte des conditions microclimatiques pour y assurer une meilleure circulation de l'air;

1.2 **salue** le document de la Commission intitulé «Stratégie thématique relative à la pollution atmosphérique», ainsi que la proposition de directive publiée simultanément, car ces textes ouvrent la porte à un débat stratégique et à une actualisation des objectifs à la lumière des acquis plus récents de la recherche;

1.3 **constate** que du point de vue des villes, il est avant tout nécessaire de procéder à des adaptations pour que les mesures relatives à la pollution atmosphérique soient plus praticables à l'échelon local;

1.4 **rappelle** que sur leur territoire, les villes doivent établir un équilibre entre les fonctions les plus diverses et qu'il leur faut donc nécessairement se fixer des limites quant à la réalisation de certains objectifs sectoriels;

1.5 **recommande vivement** en conséquence que la législation européenne prévoit la possibilité de solutions souples; **estime** que les pouvoirs locaux et régionaux devraient avoir la possibilité, dans le cadre des dispositions qu'ils prennent, de donner priorité aux zones (par exemple, les quartiers résidentiels) où une forte population est exposée à une pollution atmosphérique trop élevée;

1.6 **affirme** avec insistance que dans le domaine de la qualité de l'air aussi, la priorité absolue doit être d'éviter les émissions et que de ce fait, l'élimination des immissions ne peut constituer qu'une solution d'urgence; **attire en particulier l'attention** sur le fait que

— les objectifs environnementaux fixés et les instruments disponibles destinés à éviter les émissions doivent être coordonnés afin que, dans la plupart des villes, ces objectifs aient véritablement une chance d'être atteints,

— des mesures d'accompagnement suffisantes doivent être prises à l'échelon européen en vue de faciliter une mise en œuvre efficace des directives européennes,

— une amélioration des technologies de réduction des émissions et un durcissement des normes applicables aux émissions des véhicules à moteur (par exemple la norme EURO-VI applicable aux poids-lourds) sont nécessaires au niveau européen et doivent permettre de respecter les normes de qualité de l'air en milieu urbain,

— la lutte contre la concentration de fond de particules (PM₁₀) en agglomération, qui contribue fortement au dépassement des plafonds de PM₁₀ dans les zones urbaines, impose des mesures à l'échelle européenne telles que la révision immédiate de la directive NEC (directive relative à des plafonds nationaux d'émissions).

2. Recommandations du Comité des régions

2.1 Concernant la stratégie thématique

2.1.1 **perçoit** l'utilité de la stratégie thématique en tant que document de référence pour définir les politiques dans le domaine de la qualité de l'air et demande que dans un souci de réalisation des objectifs et d'insistance sur la pratique, des modélisations effectuées ne le soient pas sur la seule base des résultats épidémiologiques de la recherche et de la pleine utilisation des possibilités technologiques mais aussi sur les fondements des hypothèses touchant à la transposabilité des normes dans un environnement urbain;

2.1.2 **réclame** donc que dans les efforts d'investigation entrepris dans le cadre du programme-cadre de recherche soit abordée la question des possibilités et des limites d'une politique active en matière de pollution atmosphérique sur le plan local et territorial, par exemple via des études locales de cas et de faisabilité), et, partant, **demande** à la Commission de compléter le document pour y inclure cette dimension;

2.1.3 **regrette** que la Commission n'ait jusqu'à présent pas associé de manière suffisante, selon lui, des représentants des associations de collectivités régionales et locales à l'élaboration de la stratégie thématique, alors même qu'elles constituent des acteurs majeurs de la politique en matière de pollution atmosphérique; **considère qu'il est impératif** de prévoir leur participation, notamment dans le cadre du dialogue structuré de la Commission avec les associations de collectivités régionales et locales;

2.1.4 **estime** qu'un risque existe que la logique de la stratégie thématique ne soit par trop empreinte du souci de lutter contre les immissions sur lequel est axée la politique en matière de pollution atmosphérique et presse dès lors la Commission d'affiner ladite stratégie et, pour éviter une recrudescence de la pollution atmosphérique, d'accorder la priorité à une politique de prévention et non à une politique orientée vers l'élimination des immissions;

2.1.5 **constate** que l'intégration d'autres politiques spécialisées, qui est fondamentalement positive, n'est évoquée dans certains cas que sous forme de «déclaration d'intention» et, de ce fait, **demande** que dans ce domaine aussi soient fournies des explications et des précisions supplémentaires;

2.1.6 **juge nécessaire**, pour les motifs énoncés ci-dessus, que la stratégie thématique fasse l'objet d'un remaniement, visant à:

- élaborer une politique européenne en matière d'industrie, d'énergie, de trafic et de transports qui serait ambitieuse et ciblée sur la racine du problème;
- fixer un calendrier pour la mise en œuvre de cette politique;
- impliquer les autres domaines de politique dans la lutte contre la pollution atmosphérique;
- compléter et enrichir la recherche en fonction des résultats pratiques de la politique mise en œuvre;

demande en outre que soient fournies des explications supplémentaires concernant le soutien financier dont pourraient bénéficier les collectivités territoriales, auxquelles il incombe, dans une mesure déterminante, d'appliquer la politique de lutte contre la pollution atmosphérique;

2.1.7 **recommande** à la Commission et aux États membres de mener une politique plus active afin de promouvoir le chauffage urbain et la cogénération de chaleur et d'électricité. Ainsi, on contribuerait également à éviter la pollution atmosphérique causée par la combustion de la biomasse dans des chambres de combustion à petite échelle. La suppression des obstacles nationaux au chauffage urbain, tels que ceux résultant du droit de la concurrence, est indispensable dans le cadre des efforts déployés pour améliorer la qualité de l'air au niveau local. Les modes de chauffage des nouveaux lieux de résidence et de travail devraient déjà être définis lors de la phase de planification de l'utilisation des sols. Le niveau local est souvent le mieux placé pour ce faire.

2.2 Concernant la proposition de directive

2.2.1 **constate** que l'actualisation de la législation européenne proposée par la Commission fait droit aux conditions et aux exigences qui s'imposent à la politique de lutte contre la pollution atmosphérique sur le plan pratique; **demande** donc aux instances qui participent à la discussion à l'échelon national et à l'échelon européen de reprendre cette appréciation à leur compte et, dans ce contexte, de soutenir tout particulièrement les dispositions visant à une plus grande souplesse et, par là, à un enracinement accru dans la pratique;

Non prise en compte de composants polluants et prolongations de délais

2.2.2 **salue** en particulier l'introduction de dispositions permettant de tenir compte de conditions locales et **demande** au Parlement européen et au Conseil de rester fermement attachés, même en présence d'avis opposés, à la proposition:

- d'exclure de l'évaluation de la qualité de l'air les répercussions du sablage hivernal des routes sur les émissions de particules fines (article 13, paragraphe 3),
- d'exclure de l'évaluation de la qualité de l'air les éléments polluants qui proviennent de sources naturelles (article 19); **invite** la Commission à adopter un guide ou des lignes directrices claires quant à la méthodologie de mesure applicable pour ce type de pollution
- de prévoir des dérogations aux dispositions pour cause de contexte particulièrement défavorable, d'ordre topographique, par exemple (article 20, paragraphe 2)
- de prévoir à l'article 20 la possibilité d'une prolongation des délais pouvant atteindre 10 ans après qu'il aura été établi que toutes les mesures adaptées destinées à éviter les immissions ont été prises;

2.2.3 **suggère** en outre que soit intégrée dans la directive une disposition juridique qui ouvrirait la possibilité de conclure des accords particuliers, dans l'esprit des conventions tripartites (c'est-à-dire des conventions conclues entre l'UE, l'État membre concerné et une ou plusieurs collectivité(s) territoriale(s) dans le but de mettre en œuvre des mesures d'intégration en tenant compte des conditions locales), pour des territoires où du fait de conditions exceptionnelles (par exemple la topographie), il s'avère impossible en pratique, pour un laps de temps assez long ou en permanence, de respecter les dispositions prévues et où il a été établi que toutes les mesures adaptées destinées à éviter les émissions ont été prises;

2.2.4 **justifie** cette proposition par la volonté, d'une part, d'éviter aux collectivités territoriales des situations d'incertitude juridique, et, de l'autre, de permettre, par le biais d'un tel accord, une réduction de la pollution qui soit réalisable compte tenu des conditions; **rappelle**, à l'appui de cette recommandation, qu'une partie des représentants des milieux scientifiques et des administrations compétentes supputent que les valeurs cibles ne peuvent pas être atteintes sur le terrain, même au prix des plus grands efforts;

Mesure et évaluation des particules fines

2.2.5 **constate** avec inquiétude que la directive relative aux particules fines prévoit trois valeurs limites et un objectif de réduction: aux normes de qualité de l'air fixées pour les particules fines (PM₁₀) en vigueur jusqu'ici s'ajoutent d'autres normes visant les particules les plus fines (PM_{2,5}), et l'on invoque pour justifier cette opération des résultats de recherches épidémiologiques (programme CAFE, Organisation mondiale de la santé, expériences japonaise et américaine) selon lesquelles les particules les plus fines sont plus dangereuses, étant donné qu'elles s'insinuent jusque dans les ramifications les plus étroites des poumons et qu'une exposition relativement élevée et durable aux PM_{2,5} est plus nuisible à la santé qu'une exposition occasionnelle à une charge maximale;

2.2.6 **relève** que d'après la proposition de directive, viendront donc s'ajouter aux valeurs limites en vigueur pour le PM_{10} (dans un périmètre de mesure donné, la valeur moyenne annuelle ne peut excéder $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ et la valeur moyenne journalière de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ne peut être dépassée plus de 35 jours par an) des normes fondées sur le $PM_{2,5}$ (respect d'un plafond annuel de concentration de $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, et objectif de réduction non contraignant de 20% pour la pollution de fond en $PM_{2,5}$ dans les zones urbaines jusqu'en 2020); **note** ainsi qu'en ce qui concerne les particules fines, ce sont au total trois valeurs limites et un objectif de réduction qui sont prévus;

2.2.7 **craint** qu'on ne crée des problèmes en nombre excessif, sur le plan tant juridique que pratique en juxtaposant ainsi des dispositions de lutte contre la pollution atmosphérique pour ce qui touche à la réduction des particules fines; vu la force probante des résultats des recherches sur les effets des particules fines qu'évoque la stratégie thématique, **demande** que la mesure et le contrôle de la pollution de l'air par celles-ci soient exclusivement axés sur les $PM_{2,5}$, ainsi que sur une valeur-limite annuelle réaliste et un objectif de réduction;

2.2.8 **fait** en outre remarquer, dans cet ordre d'idées, que les valeurs mesurées pour les PM_{10} et les $PM_{2,5}$ sont tout naturellement fortement corrélées, tant et si bien que chacune des deux méthodes peut en grande partie se substituer à l'autre, et qu'il est donc également indiqué de n'avoir recours qu'à une seule d'entre elles, étant entendu qu'il conviendrait de privilégier les objectifs visant les $PM_{2,5}$, plus pertinents du point de vue de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique. Il conviendra d'envisager la révision de la directive 2004/107/CE afin que les métaux qui en sont l'objet soient mesurés en $PM_{2,5}$;

2.2.9 **justifie** également au départ d'impératifs de santé publique urbaine et de pratique d'aménagement urbain le passage à un cadre normatif fondé sur le $PM_{2,5}$, combiné avec un objectif de réduction des particules fines, et ce, pour les raisons suivantes:

- la réduction de la pollution de base sur tout le territoire d'une agglomération urbaine réduit davantage les risques pour la santé que ne le fait la résorption des valeurs maximales dans ses sites particulièrement pollués, lesquels, bien souvent, ne sont pas des quartiers résidentiels;
- parce qu'elle remplit une fonction de critère pour le déclenchement de mesures restrictives, la valeur limite journalière actuellement en vigueur a pour effet de concentrer la politique concrète de lutte contre la pollution atmosphérique sur l'élimination des immissions, alors que l'introduction d'un plafond pour les émissions oblige à éviter leur production, en faisant jouer toutes les instances et toutes les mesures;

2.2.10 **demande**, au cas où les objectifs de qualité pour les PM_{10} seraient malgré tout conservés et compte tenu des points de vue développés ci-dessus, qu'il soit renoncé à l'application

d'une valeur maximale journalière et qu'un cadre normatif soit prévu qui place l'élimination des émissions au cœur de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, tant à l'échelon local qu'à celui de l'ensemble du territoire;

La mise en place de zones

2.2.11 **s'accorde** à considérer avec la proposition qu'il est judicieux que la délimitation de zones soit entreprise par les États membres, comme le veut l'article 4. Il conviendrait que le découpage ne soit pas trop détaillé, mais ait au contraire un caractère plutôt global; **demande** dans ce contexte que soit garantie, grâce à une localisation des stations de mesure répondant à des critères uniformes (pour les stations existantes, en pondérant le cas échéant les résultats des mesures afin de compenser l'impact de conditions spécifiques strictement liées à la localisation), la comparabilité des résultats de mesure sur le territoire de l'Union. Il conviendrait d'établir des prescriptions pour la répartition géographique et numérique des stations de mesure selon des critères uniformes, tant au niveau national que local;

2.2.12 **se déclare** à cet égard préoccupé par le fait que des mesures uniquement axées sur la zone restreinte entourant le point de mesure, telles par exemple qu'une déviation du trafic, peuvent contribuer à augmenter la pollution dans d'autres quartiers et, dans le pire des cas, à ruiner tous les efforts déployés par les municipalités pour réduire les risques d'accidents, les nuisances acoustiques et la pollution de l'air en instaurant des restrictions de circulation dans les quartiers résidentiels. Dans la lutte contre la pollution atmosphérique, la directive devrait donner la priorité à la réduction du nombre de personnes qui y sont exposées;

Les règles de financement de solidarité

2.2.13 **revendique** un soutien financier pour les États membres et les collectivités territoriales qui doivent supporter la charge la plus lourde en matière de lutte contre la pollution atmosphérique;

Efforts de recherche, implication des représentants des collectivités territoriales

2.2.14 **s'inquiète** de constater que les appréciations des scientifiques quant aux options les plus avantageuses et les plus économiques en matière de politique de lutte contre la pollution atmosphérique restent contradictoires; **demande** par conséquent que de nouveaux efforts d'investigation soient lancés, qui devront absolument renforcer, dans une optique de transposition sur le terrain, la recherche d'évaluation des effets et retombées;

2.2.15 **exige** instamment que des experts issus des organisations représentatives des intérêts des collectivités régionales et locales soient directement associés à l'élaboration de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique.

Bruxelles, le 26 avril 2006.

Le Président
du Comité des régions
Michel DELEBARRE