

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (Refonte)»**

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/10)

Rapporteur: **M. Stéphane BUFFETAUT**

Le 25 février 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (Refonte)»*

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD)

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 octobre 2008 (rapporteur: M. Stéphane BUFFETAUT).

Lors de sa 450<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 janvier 2009 (séance du 14 janvier 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le texte soumis au Comité économique et social européen est présenté comme une refonte de l'actuelle directive. Il s'agit en effet de plus qu'une simple révision ou toilettage du texte en vigueur aujourd'hui. La Commission assure que cette refonte s'inscrit dans une logique de simplification s'inscrivant dans le contexte de l'initiative «mieux légiférer», ce que certains contestent. Les buts premiers de cette réglementation sont:

- environnemental: la protection efficace de l'environnement par une approche intégrée prenant en compte l'ensemble des facteurs environnementaux;
- économique: une harmonisation des procédures et des pratiques afin d'éviter les distorsions de concurrence.

## 2. Les objectifs de la Commission

2.1 La Commission reconnaît la réduction des émissions polluantes au cours des dernières décennies, mais la considère insuffisante et souhaite aller plus en avant dans la lutte contre les émissions polluantes.

2.2 La directive IPPC concerne près de 52 000 installations dans l'Union européenne et, malgré les efforts réalisés, les émissions polluantes demeurent très au-delà des objectifs fixés par la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique.

2.3 La pollution générée par l'activité industrielle contribue de manière significative aux impacts négatifs sur la santé et l'environnement.

Environ 83 % des émissions de dioxyde de soufre, 34 % de celles d'oxydes d'azote, 25 % de celles de dioxine et 23 % du mercure proviennent de ces installations <sup>(1)</sup>. Ces émissions ne se limitent pas aux émissions atmosphériques mais peuvent se traduire par des rejets dans l'eau et dans le sol. Ces activités sont également d'importantes consommatrices de matières premières, d'eau et d'énergie et contribuent à la production de déchets. L'approche intégrée (IPPC) au travers de la procédure de délivrance des permis par les autorités nationales compétentes, qui encadrent les rejets des entreprises concernées est donc un bon moyen pour aborder la réduction des pollutions.

2.4 Pour la Commission, cette approche doit être principalement fondée sur l'utilisation de Meilleures Techniques Disponibles (MTD ou BAT en anglais). Il s'agit dans le principe, d'utiliser les techniques les plus efficaces pour la protection de l'environnement dans un secteur donné, étant entendu que ces techniques sont disponibles sur le plan commercial et économiquement viable.

2.5 Pour favoriser cette approche, la Commission organise un échange d'informations avec les Etats membres et les parties intéressées sur les meilleures techniques disponibles dans le but d'élaborer des documents de référence (les BREF) qui définissent ce qui peut être considéré comme meilleure technique disponible sur le plan communautaire pour chaque secteur industriel. Le bureau de l'IPPC étant à Séville, c'est ce qui est appelé par la suite le processus de Séville.

2.6 Certaines branches industrielles (mais seulement certaines) sont, de plus, couvertes par des directives sectorielles qui déterminent les conditions d'exploitation et les exigences techniques considérées comme le minimum requis. Ces directives fixent en particulier des valeurs limites d'émission pour certains polluants et s'appliquent sans préjudice de la mise en œuvre de la directive IPPC.

<sup>(1)</sup> SEC(2007) 1679.

2.7 Après avoir fait mener diverses études et enquêtes, la Commission a considéré qu'il était nécessaire de renforcer les dispositions en vigueur pour mieux lutter contre les émissions industrielles. Elle a également considéré qu'il existait des lacunes dans la législation actuelle qui conduisaient d'une part à une mise en œuvre insatisfaisante de la directive, d'autre part à des difficultés de contrôle de l'application de la directive.

2.8 La Commission propose donc de réviser et de fusionner en une seule directive (directive sur les émissions industrielles dite IED Industrial Emissions Directive) sept directives distinctes mais sur le fond elle entend :

- renforcer le concept de meilleures techniques disponibles;
- réviser les valeurs limites d'émission pour les grandes installations de combustion;
- créer un comité chargé d'adapter les exigences techniques non essentielles au progrès technique et scientifique, ou de définir les rapports à présenter par les États membres;
- introduire des dispositions relatives aux inspections;
- stimuler l'innovation et le déploiement de nouvelles techniques;
- simplifier et expliciter certaines dispositions relatives à la procédure d'autorisations;
- étendre et clarifier le champ d'application de la directive;
- stimuler la prise en compte des techniques nouvelles.

### 3. Considérations générales

3.1 Les trois principes de l'actuelle directive:

- l'approche intégrée des impacts de l'activité industrielle,
- l'utilisation des meilleures techniques disponibles,
- la possibilité de prendre en compte des conditions locales pour fixer les conditions des permis

recueillent l'assentiment des entreprises concernées et correspondent à une démarche globale et continue d'amélioration des performances environnementales des sites industriels.

3.2 Il est exact qu'il existe certaines différences dans la mise en œuvre de la directive de 1996 selon les États membres, mais encore faut-il considérer que sa mise en œuvre complète est très récente (octobre 2007 pour les installations existantes) et que l'on ne dispose pas de recul nécessaire pour apprécier pleinement sa mise en œuvre. Toutefois, selon la Commission, les évaluations sur des permis spécifiques et de manière plus générale sur les pratiques des États membres montrent de nombreux problèmes de

mise en œuvre dus en particulier aux dispositions non claires de la directive actuelle. Et toujours selon la commission, toutes les consultations et projections réalisées montrent que la situation ne va pas s'améliorer sans un changement de la législation. Il est à noter que la mise en œuvre d'une législation est l'affaire des États Membres et que l'obligation de conformité avec les conditions des permis pèse sur les opérateurs des installations concernées.

3.3 Les BREF (pour BAT Reference Document) ont déjà été adoptés et diffusés depuis 2001 mais il a fallu un délai important pour que ces documents soient traduits dans toutes les langues officielles de l'Union européenne. Il est néanmoins démontré par les études relatives à la mise en œuvre que toutes les administrations nationales n'ont pas parfaitement accompli leurs tâches sans que l'on puisse pour autant imputer uniquement la responsabilité aux industries concernées en cas de mise en œuvre tardive ou imparfaite si les conditions des permis ne sont pas conformes aux BREF. Il convient donc de faire bon accueil à un retour d'expérience plus important lié à la mise en œuvre généralisée des BREF sur l'ensemble du territoire de l'union étant donné les approches très différentes de leur utilisation.

3.4 Tout ceci peut sans doute expliquer les dysfonctionnements relevés mais on peut s'interroger sur le fait de savoir s'il n'est pas précipité d'entreprendre une réécriture profonde de la directive? En effet un certain nombre d'États membres ont délivré tardivement les permis d'exploitation aux installations existantes, parfois même après l'expiration des délais fixés par la directive.

3.5 Toutefois, on peut s'inquiéter légitimement du fait que les données des États relatives aux émissions projetées laissent penser que la mise en œuvre des MTD, notamment pour les grandes installations de combustion, ne permettra pas d'atteindre les objectifs de la stratégie sur la pollution de l'air.

3.6 En tout état de cause, une telle refonte ne peut s'entreprendre sans respecter «les principes de transparence, d'efficacité économique, d'efficacité au regard des coûts, d'équité et de solidarité dans la répartition des efforts entre les États membres» pour reprendre les termes mêmes du Conseil européen.

### 4. Points soulevant des difficultés particulières

#### 4.1 Rôle des BREF

4.1.1 Jusqu'à présent les BREF avaient un double rôle:

- référence pour la définition de ce qu'il faut considérer comme MTD lors de la rédaction des permis: les BREF sont utilisés comme une source de référence pour les informations sur les multiples options qu'offrent les MTD pour répondre à la situation spécifique de chaque site. Ils sont le fruit d'une approche plurilatérale des partenaires concernés qui détermine ce qu'il convient de classer comme MTD et les autorités compétentes choisissent la norme la plus appropriée parmi les techniques adaptées aux différents types de processus,

- leur élaboration constituait un lieu d'échange d'information sur les performances et l'évolution des techniques au sein de l'Union.

La sélection des MTD s'est faite en partant du principe que le coût de ces références techniques ne menace pas la compétitivité de l'industrie, principe qui se retrouve dans la définition même des MTD, laquelle requiert que les MTD soient «mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, (...) pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables» (art. 2.11 PRIP, 3(9 IED)). Dans le cas contraire, notamment pour les techniques nouvelles qui ne sont pas considérées comme MTD, elles représentaient à la fois les bonnes pratiques et l'état de l'art des processus de fabrication et fournissaient une base de données de performances des différentes technologies et modes d'exploitation appliquées dans la branche industrielle concernée.

4.1.2 Il est important de garder la logique actuelle: les MTD représentent les techniques qui au cas par cas permettent de répondre aux exigences de la réglementation et, parmi d'autres objectifs, de contrôler les émissions industrielles en assurant la protection de l'environnement tout en tenant compte des coûts et des bénéfices de l'application de ces techniques. Quant à la réglementation, elle doit rester applicable à tous au même moment dans l'Union afin d'éviter un imbroglio généralisé en fonction des dates de révision des permis, des dates de révision des BREF sectoriels ou des approches plus ou moins conservatrices des secteurs concernés. Les MTD doivent contribuer aussi à réduire les distorsions de concurrence.

4.1.3 Dans le cadre de la révision, il convient de clarifier le rôle des BREF. Ceux-ci ne définissent pas les niveaux d'émission mais doivent rester une référence et un outil de progrès permettant, entre autres objectifs, de respecter des limites d'émission ou des normes de qualité de l'environnement (eau, air, sol) définies par ailleurs. Il convient de rappeler, ainsi que l'énonçaient le guide et les lignes directrices des BREF de 2005, que «les BREF ne prescrivent pas de techniques ni de valeurs limites d'émission». La définition des niveaux d'émission relève de la politique économique-environnementale de l'Union européenne. Enfin, ces outils ne doivent pas faire obstacle à une nécessaire flexibilité en fonction des conditions locales et techniques.

#### 4.2 *Le processus de Séville*

4.2.1 Il est ouvert et fondé sur la concertation, à défaut d'être démocratique au sens strict du terme. En effet les trois parties concernées «classiques» sont représentées ou peuvent l'être: États, techniciens, organisations non gouvernementales. Néanmoins, le processus reste «vertical» et peu d'échanges entre branches industrielles existent. Les rédacteurs des BREF changent, et ce sont (pour les États membres et la Commission) rarement les mêmes personnes qui rédigent les versions successives des BREF ou des BREF des différents secteurs. Il y a là une perte de substance et d'expertise pour l'approche relative à certains polluants de type «fatal» (NO<sub>x</sub>, CO, CO<sub>2</sub>, ...) ou globaux (SO<sub>x</sub>, métaux, poussières ...), par rapport aux techniques mises en œuvre, techniques qui devraient

servir le Information Exchange Forum (IEF). Toutefois, le processus de Séville a le mérite de faire le point à intervalles réguliers sur les performances constatées des secteurs industriels. Si les États membres étaient un peu plus présents, ils pourraient en tirer un bon parti afin d'en améliorer le fonctionnement, puisqu'ils pourraient apporter les données constatées lors des inspections qu'ils doivent effectuer.

#### 4.3 *La révision des permis*

4.3.1 Une installation peut être concernée simultanément par plusieurs BREF. Il faut donc s'assurer que la révision périodique des BREF et le rythme de reconsidération des permis pouvant se traduire par des modifications des prescriptions soient compatibles avec les cycles d'amortissement de l'installation. Ici encore, seule une réglementation/programmation de type législatif est adaptée à la situation. Les techniques nouvelles y trouveront d'autant mieux leur place que les enjeux auront été précisés à l'avance. De même, une MTD sera d'autant mieux adaptée qu'elle sera évolutive, mais il paraît impensable d'imposer un changement d'investissement au même rythme que celui de la révision des BREF. C'est donc au législateur européen d'établir un échéancier cohérent de progrès, au regard des performances constatées et des progrès techniques, mais cette tâche ne peut être déléguée au processus de Séville.

#### 4.4 *Notion de technique nouvelle*

Le nouveau texte introduit la notion de technique nouvelle. Le propre d'une technique nouvelle est de demander à être testée dans un contexte industriel réel; des techniques peuvent être prometteuses en laboratoire, voire dans des installations pilotes et se révéler insatisfaisantes dans un usage normal. Il faut donc prendre garde à ce que l'introduction dans le texte de cette notion soit bien comprise comme un moyen de stimuler l'innovation pour tester de nouvelles techniques mais non comme le prélude à la définition de nouvelles références.

#### 4.5 *Approche intégrée*

Le nouveau texte maintient le principe d'adaptation en fonction du contexte local et des conditions spécifiques d'exploitation et fait le choix de procéder par dérogations. Ce système, même s'il laisse aux autorités compétentes une certaine flexibilité pour tenir compte de conditions spécifiques est plus rigide que le précédent. Il est important que la définition des meilleures techniques disponibles résulte d'une véritable discussion entre les administrations locales et nationales et les industriels concernés, conduite dans la transparence.

#### 4.6 *Intégration des directives sectorielles*

Il convient de veiller à ce que cette intégration ne produise pas un texte particulièrement lourd et complexe, ce qui irait à l'inverse du but de simplification recherché. L'intégration des directives sectorielles dans la proposition de directive varie assez sensiblement d'une directive à l'autre principalement en ce qui concerne les

valeurs limite d'émission la raison principale étant de rapprocher les valeurs limites d'émissions des valeurs de performance des MTD. Les objectifs de clarté et de cohérence, à la fois pour les États membres et les opérateurs concernés, doivent demeurer un objectif essentiel de cette intégration qui permette aussi de parvenir à une diminution des charges administratives inutiles.

#### 4.7 *Comitologie, Information Exchange Forum et Bureau IPPC de Séville*

La proposition de directive propose un recours accru à la comitologie notamment pour la définition des critères de dérogation au BREF. Quel sera dès lors le rôle des parties prenantes? Et quel sera le rôle dévolu à l'IEF et au Bureau de Séville? Il est à craindre que l'industrie européenne soit, à l'avenir, de plus en plus réticente pour fournir des informations pertinentes sur les meilleurs techniques disponibles au Bureau IPPC de Séville alors que jusqu'à présent cette collaboration est unanimement saluée comme un succès européen. En outre, la comitologie est une procédure assez opaque généralement peu appréciée du Parlement européen. La procédure de la comitologie devrait donc être limitée à la modification d'éléments secondaires de la législation.

#### 4.8 *Protection des sols*

Le nouveau texte prévoit l'obligation de remise en état du site à l'état initial avant le démarrage de l'installation. La grande diversité des sols en Europe suppose de laisser jouer le principe de subsidiarité en laissant plus de marge de manœuvre aux autorités nationales. La meilleure option semble alors de remettre le site dans un état correspondant à son usage futur approuvé.

#### 4.9 *Publicité des rapports*

Le texte prévoit qu'après les inspections, les autorités rendront le rapport public dans les deux mois. Le délai est trop court car il conviendrait de donner assez de temps à l'industriel concerné pour faire valoir ses remarques et de définir un plan d'action et que ces éléments soient également rendus publics.

#### 4.10 *Application de la directive*

La mise en application de la directive prévue pour janvier 2016 semble trop rapprochée au regard de l'expérience de la mise en œuvre de l'actuelle directive IPPC. Par ailleurs, un certain nombre de projets de directives européennes sont actuellement en cours d'élaboration et ont pour future date d'application 2020 (révision de la directive plafonds nationaux d'émissions, mise en œuvre du «green package agreement»). Par ailleurs, le Protocole de Göteborg est en cours de révision au sein de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies à Genève et fixe 2020 pour la fixation de ses nouveaux objectifs.

Il serait plus cohérent que la proposition de directive s'harmonise avec les autres réglementations environnementales en proposant 2020 au lieu de 2016 pour sa date de mise en œuvre.

### 5. **Conclusion**

5.1 Si la directive IPPC a été mise en œuvre de façon insatisfaisante, il serait pertinent de développer le maximum d'efforts avec les États membres et les autres parties prenantes pour améliorer rapidement la qualité de la mise en œuvre de la directive actuelle afin que celle-ci puisse servir de fondement concret à la refonte de la directive IPPC, ce qui est prévu dans la Communication de la Commission et le plan d'Action 2008-2010 sur la mise en œuvre de la législation relative aux émissions industrielles. Il conviendrait de fixer pour objectifs de la révision du texte l'efficacité environnementale et économique, la transparence, la concertation avec les professionnels concernés, un bon équilibre coûts bénéfiques et le respect du principe d'équité et de solidarité dans la répartition des efforts entre les États membres.

5.2 Le réseau IMPEL pourrait aider à l'amélioration de la mise en œuvre de la directive actuelle, une traduction officielle des documents BREF dans les langues de l'Union devrait également contribuer à améliorer une meilleure compréhension des BREF donc de leur application nationale. En collaboration avec le Bureau IPPC de Séville, il faudrait s'assurer que ne soient pas incluses des vues divergentes dans les BREF qui diminueraient la cohérence et la pertinence de ces documents au niveau européen.

Bruxelles, le 14 janvier 2009.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

---