



Bruxelles, le 18.12.2013
COM(2013) 918 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Programme «Air pur pour l'Europe»

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Programme «Air pur pour l'Europe»

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

La qualité de l'air s'est nettement améliorée en Europe ces dernières décennies, mais la pollution atmosphérique demeure le principal facteur environnemental lié aux maladies et décès prématurés évitables dans l'Union européenne (UE) et elle a toujours des incidences négatives importantes sur une grande partie de l'environnement naturel. Selon l'OCDE, «la pollution de l'air urbain devrait devenir d'ici à 2050 la principale cause environnementale de mortalité dans le monde, devant l'eau insalubre et le manque d'assainissement».¹

Les normes de l'Union sur la qualité de l'air demeurent moins strictes que celles des autres pays développés et la mise en conformité avec certaines de ces normes se révèle difficile pour diverses raisons. La nouvelle stratégie proposée s'attaque aux raisons de cette non-conformité généralisée. Elle propose également des dispositions législatives visant à réduire à long terme les émissions nocives qui contribuent à la dégradation de la qualité de l'air et qui portent atteinte à l'environnement naturel. Enfin, elle encourage l'adoption de mesures destinées à atténuer les effets du réchauffement atmosphérique et des changements climatiques. Les délais prévus pour l'obtention des réductions d'émissions sont parfaitement compatibles avec le nouveau cadre d'action de l'Union dans les domaines du climat et de l'énergie à l'horizon 2030, ce qui permettra aux investisseurs de tirer le plus grand parti des synergies qui s'exercent entre leurs investissements.

L'amélioration de la qualité de l'air offre également des perspectives économiques, notamment aux secteurs des technologies propres de l'UE. Les grandes sociétés d'ingénierie de l'UE tirent d'ores et déjà près de 40 % de leurs recettes de leur portefeuille «Environnement», et cette tendance devrait s'accroître. Certains éléments indiquent clairement que les économies émergentes s'intéressent sérieusement à la pollution atmosphérique. Dans ce contexte, l'adoption d'une politique européenne judicieuse permettra à l'industrie de l'UE de conserver sa longueur d'avance sur ces grands marchés en développement.

Les mesures proposées dans cette nouvelle stratégie s'appuient sur celles présentées dans la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique² de 2005 et permettront de progresser sur la voie de la réalisation des objectifs à long terme fixés dans les 6^e et 7^e programmes d'action pour l'environnement³. La stratégie est accompagnée d'une proposition de révision de la

¹ Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050, disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/fr/environnement/perspectivesdelenvironnementdelocdeahorizon2050lesconsequencesdelinaction.htm>. Selon les estimations, le nombre de décès prématurés associés à l'exposition à la pollution atmosphérique particulaire devrait plus que doubler pour atteindre 3,6 millions par an au niveau mondial, la plupart de ces décès se produisant en Chine et en Inde. Compte tenu de leur vieillissement démographique et de leurs populations urbanisées, les pays de l'OCDE vont enregistrer l'un des plus forts taux de décès prématurés liés à l'ozone troposphérique, après l'Inde.

² COM(2005)446 final.

³ Décision n° 1600/2002/CE: «garantir des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement».

directive sur les plafonds d'émission nationaux⁴ et d'une proposition de directive qui permettra, pour la première fois, de limiter les émissions des installations de combustion moyennes et de contribuer de manière significative à la réalisation des réductions des émissions qui s'imposent. La stratégie comprend également des mesures de soutien à caractère non réglementaire, qui visent à renforcer les capacités et la coopération à tous les niveaux d'action, avec des domaines prioritaires tels que la pollution de l'air en milieu urbain, la recherche et l'innovation, ainsi que la dimension internationale de la politique en matière de qualité de l'air.

2. MESURES VISANT À AMÉLIORER À COURT TERME LA QUALITÉ DE L'AIR AMBIANT

2.1. État actuel de qualité de l'air

Actuellement, plus d'un tiers des zones de gestion de la qualité de l'air de l'Union dépassent les valeurs limites établies pour les particules (PM₁₀); quant aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO₂), elles sont dépassées dans un quart des zones. Dix-sept États membres font actuellement l'objet de procédures d'infraction pour non-respect des valeurs limites applicables aux PM₁₀.

2.2. Mesures de mise en conformité avec les normes sur la qualité de l'air

Il est possible de remédier, à court ou moyen terme, au manquement substantiel et persistant aux normes de qualité de l'air par la mise en œuvre effective des dispositions législatives en vigueur de l'Union, et notamment celles relatives aux émissions des véhicules légers à moteur diesel⁵, et par l'adoption de mesures complémentaires au niveau national. Il conviendrait en outre de transposer la version modifiée du protocole de Göteborg adoptée en 2012 afin de faire coïncider le cadre réglementaire de l'Union avec les engagements internationaux pris par l'Union. Ces mesures ont pour finalité de garantir, pour 2020 au plus tard, la pleine conformité aux normes en vigueur en matière de qualité de l'air.

2.2.1. Résoudre les problèmes en suspens: les émissions des véhicules légers à moteur diesel

Plusieurs générations de normes Euro et de normes de qualité des carburants ont été successivement adoptées aux fins de limiter les émissions des véhicules dans l'Union. Les objectifs fixés en la matière ont été atteints, à une exception près: les émissions de NOx des véhicules légers à moteur diesel. Les émissions de NOx en situation réelle des véhicules Euro 5 réceptionnés par type depuis 2009 dépassent désormais celles des véhicules Euro 1 réceptionnés par type en 1992 et correspondent environ à cinq fois la valeur limite. Cette situation influe sensiblement sur les concentrations de NO₂, d'ozone et de particules secondaires dans toute l'Europe, ternissant ainsi l'image et la réputation des constructeurs automobiles.

Dans sa communication intitulée «CARS 2020», la Commission relevait les faiblesses des procédures actuelles et s'engageait à faciliter la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'essai dans le contexte du cadre législatif de l'Union pour l'homologation des véhicules afin d'évaluer les émissions de NOx des véhicules légers en conditions de conduite réelles⁶. Les émissions de NOx en conditions de conduite réelles seront enregistrées et communiquées à compter de la date d'application obligatoire de la norme Euro 6 (en 2014) et, au plus tard trois

⁴ Directive 2001/81/CE

⁵ Il s'agit de l'application des dispositions de réduction de la norme Euro 6 prévues au règlement (CE) n° 715/2007, afin de garantir que les émissions d'oxydes d'azote (NOx) des véhicules légers à moteur diesel en situation réelle soient proches des valeurs limites fixées par la législation.

⁶ COM(2012) 636 final, Bruxelles, le 8.11.2012.

ans après cette date, la procédure sera appliquée à l'homologation, parallèlement à la mise en place de limites d'émission strictes et contraignantes. Ces mesures permettront d'obtenir la réduction substantielle des émissions de NOx en situation réelle qui s'impose pour respecter les limites d'émission de NOx prévues par la norme Euro 6 en conditions de conduite normales.⁷

La définition de normes plus strictes, allant au-delà des prescriptions de la norme Euro 6 pour les émissions des véhicules, n'est pas nécessaire actuellement pour atteindre les nouveaux objectifs définis en matière de qualité de l'air pour 2025 et 2030. En revanche, l'adoption de mesures favorisant la mobilité urbaine durable permettra de cibler les problèmes de transport localisés (voir point 2.2.3).

2.2.2. Favoriser l'amélioration des capacités techniques et de gestion

Afin d'aider les autorités des États membres à parfaire l'élaboration et la mise en œuvre de leurs programmes de lutte contre la pollution atmosphérique et des mesures qu'ils contiennent, des financements pourront leur être accordés au titre des fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020⁸ («Fonds ESI») et du nouvel instrument LIFE pour la période 2014-2020. La proposition de la Commission concernant les Fonds ESI comporte un volet relatif à la qualité de l'air, axé notamment sur les zones urbaines. Les États membres, les régions et les villes aux prises avec de graves problèmes de qualité de l'air sont incités à faire usage de ces fonds, le cas échéant, pour mettre en œuvre des mesures de réduction de la pollution atmosphérique, notamment par la promotion de technologies innovantes. LIFE soutiendra les efforts supplémentaires qu'il pourrait être nécessaire de consentir provisoirement pour améliorer la gestion globale de la qualité de l'air et contribuer à mobiliser des financements supplémentaires plus importants auprès d'autres sources. Les projets LIFE seront structurés sur la base des expériences positives enregistrées récemment dans le cadre du projet pilote sur la mise en œuvre de la législation relative à la qualité de l'air mené conjointement par la Commission et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) (point 3.2.6).

2.2.3. Élargir la panoplie d'instruments de gestion de la qualité de l'air aux niveaux local et régional

C'est aux États membres qu'incombe la responsabilité première de résoudre les problèmes qui se posent localement, car c'est à leur niveau qu'il existe de réelles possibilités de renforcer l'action locale et nationale. Les solutions d'évaluation et de gestion actuellement proposées seront complétées par des mesures relatives à la mobilité durable prévues dans la communication intitulée «Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources», en particulier celles concernant les plans de mobilité urbaine durable et la régulation de l'accès des véhicules aux zones urbaines. Des lignes directrices concernant les programmes de mise à niveau et visant à encourager l'adoption de solutions technologiques de pointe seront définies sur la base du concept dit de «véhicule à émissions ultrabasses» (*Super Ultra Low Emission Vehicle*), né aux États-Unis. Ce concept sera également étendu à d'autres secteurs afin d'aider les États membres qui font face à des problèmes de conformité. Afin d'améliorer l'information du public sur la performance des produits et la réussite des mesures locales et nationales en matière de qualité de l'air, de nouveaux indicateurs à vocation publique seront mis en place, qui permettront de suivre les progrès accomplis dans la

⁷

Il conviendrait également de rechercher et de contrecarrer les causes possibles de ces écarts (mauvais entretien, optimisation des véhicules au cycle ou «cycle beating» lors de la certification, dispositifs d'invalidation qui désactivent ou contournent les équipements de réduction de la pollution), car cela permettrait de réduire les émissions des véhicules à niveau d'émission élevé sans qu'il soit nécessaire d'attendre la mise en circulation d'une nouvelle génération de véhicules.

réduction de la pollution de l'air aux niveaux national et local. Enfin, pour faciliter le choix des consommateurs, ces derniers seront aussi tenus informés des émissions réelles des véhicules, mesurées conformément au nouveau cycle d'essai (à compter des échéances fixées pour la norme Euro 6).

2.2.4. *La directive sur la qualité de l'air ambiant*

L'examen de la politique relative à la qualité de l'air a révélé qu'il n'y pas lieu, à ce stade, de procéder à une révision de la directive sur la qualité de l'air ambiant. Il convient en revanche de s'efforcer de garantir, d'ici à 2020, la mise en conformité avec les normes de qualité de l'air en vigueur et de recourir à une directive PEN révisée pour faire baisser les niveaux d'émission des polluants à l'horizon 2030. De telles réductions d'émission entraîneront une diminution des concentrations de fond dans toute l'Europe, au grand bénéfice de la santé et des écosystèmes.

La directive relative à la qualité de l'air ambiant demeure un instrument indispensable si l'on veut garantir à l'avenir des concentrations qui soient partout en deçà des valeurs de référence de l'OMS. Elle fera l'objet d'un examen régulier et sera révisée une fois que la directive PEN aura placé les concentrations de fond sur une trajectoire résolument descendante.

3. REDUCTION A LONG TERME DES INCIDENCES DE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

Un examen approfondi de la politique menée jusqu'à présent par l'Union en matière de qualité de l'air a révélé que la combinaison d'objectifs et de dispositions législatives avait été très bénéfique du point de vue de la santé et de l'environnement. Les effets sanitaires des particules — principale cause des décès liés à la pollution de l'air — ont été réduits d'environ 20 % entre 2000 et 2010. Le problème des pluies acides (l'«acidification») a été en grande partie résolu dans l'Union grâce à une réduction substantielle des émissions des principaux polluants concernés.⁸ La politique en matière de qualité de l'air de l'Union a stimulé l'innovation dans le domaine de la lutte contre la pollution et considérablement amélioré la performance environnementale des principaux secteurs économiques, ce qui a eu pour effet de préserver la croissance et l'emploi et d'offrir des perspectives pour les technologies vertes dans l'Union européenne et ailleurs.

En dépit de ces avancées, la pollution de l'air continue d'avoir des effets considérables dans l'Union européenne (voir tableau 1), qui restent une source de préoccupation importante pour une grande partie de l'opinion publique.⁹ La pollution de l'air est la première cause environnementale de décès prématuré dans l'Union, le nombre des décès qui lui sont imputables étant dix fois supérieur à celui des décès par accident de la route. En 2010, elle a causé plus de 400 000 décès prématurés ainsi que bon nombre de maladies et souffrances qui auraient pu être évitées, et notamment des affections respiratoires (telles que l'asthme) et l'aggravation de certains problèmes cardiovasculaires. Les coûts externes totaux de ces incidences, et notamment les pertes de productivité du travail et d'autres dommages économiques directs évalués à 23 milliards d'EUR par an en 2010, ont représenté entre 330 et 940 milliards d'EUR. Les écosystèmes sont également affectés par la prolifération des algues, la mortalité massive de poissons et d'autres types de perturbations dues à la pollution

⁸ Les réductions d'émission sont le résultat de l'application de la législation de l'Union sur les émissions de soufre des grandes installations de combustion (GIC) et des exigences relatives à la faible teneur en soufre, applicables aux carburants utilisés pour le transport routier, qui ont également permis l'utilisation de pots catalytiques renforcés à partir de l'entrée en vigueur de la norme Euro 4.

⁹ Voir le rapport de l'Eurobaromètre intitulé «Attitudes des Européens à l'égard de la qualité de l'air», http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, qui repose sur des enquêtes menées auprès de plus de 25 000 citoyens de l'Union.

par l'azote nutritif (l'«eutrophisation»). Ce problème se pose de façon particulièrement aiguë dans les zones naturelles les plus riches et les plus diversifiées d'Europe,¹⁰ dont plus des trois quarts sont menacés.

Tableau 1: Principales incidences de la pollution de l'air sur la santé et les écosystèmes en 2010

Incidences	Incidences sur la santé ¹¹ (décès prématuré dû aux particules et à l'ozone)	Superficie d'écosystèmes excédant les limites établies concernant l'eutrophisation ¹²
2010	406 000	62 %

Même dans l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale de la législation en vigueur, l'Union subira des répercussions négatives très importantes sur les plans de la santé et de l'environnement (voir tableau 2). Les incidences sur la santé (en termes de décès prématurés liés à la pollution) ne diminueront que d'un peu plus d'un tiers d'ici à 2025, une large part de cette diminution étant attendue avant 2020. Seuls des progrès mineurs devraient être enregistrés en ce qui concerne l'eutrophisation, car plus de la moitié de la superficie d'écosystèmes de l'Union devrait encore dépasser le seuil de dégradation des écosystèmes. Les coûts sanitaires et environnementaux externes¹³ liés à la pollution atmosphérique demeureront élevés et, après une baisse d'environ 30 % en 2025 et de 35 % en 2030, devraient se situer dans une fourchette estimative de 212 à 740 milliards d'EUR.

Tableau 2: Évolution attendue des principales incidences de la pollution atmosphérique jusqu'en 2030, dans l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale de la législation en vigueur (réduction des incidences par rapport à 2005)

Incidences	Incidences sur la santé (décès prématuré dû aux particules et à l'ozone)	Superficie d'écosystèmes excédant les limites établies concernant l'eutrophisation
2025	-37 %	-21 %
2030	-40 %	-22 %

3.1. Nouveaux objectifs stratégiques de l'action en matière de qualité de l'air pour la période allant jusqu'en 2030

L'objectif à long terme de l'Union concernant la pollution de l'air implique de ne pas dépasser les limites indicatives pour la santé humaine établies par l'Organisation mondiale de la santé¹⁴ (qui peuvent aussi évoluer au fil du temps) ni les charges et niveaux critiques qui

¹⁰ Notamment dans le réseau de sites protégés «Natura 2000».

¹¹ Pour la méthode de calcul, voir le rapport intitulé «TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts» à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf.

¹² Pourcentage de superficies d'écosystème de l'Union excédant les charges critiques d'eutrophisation.

¹³ Il s'agit d'une estimation de l'ensemble des coûts liés à la pollution atmosphérique, c'est-à-dire non seulement les coûts directs pour l'économie (dus à la perte de productivité, aux soins de santé, à la baisse des rendements agricoles, etc.) mais aussi les coûts, en valeur monétaire, des problèmes de santé des personnes. Cette estimation est principalement axée sur la santé, car l'évaluation des incidences écosystémiques en termes monétaires présente des lacunes d'ordre méthodologique. .

¹⁴ Pour certains polluants, tels que les particules, il n'existe pas, à proprement parler, de niveau d'exposition ne présentant aucun danger, mais les limites indicatives de l'OMS sont fixées à des niveaux de risque faibles et sont régulièrement révisées.

marquent les limites de tolérance des écosystèmes¹⁵. La nouvelle stratégie poursuit parallèlement deux objectifs prioritaires, à savoir se conformer pleinement aux dispositions législatives en vigueur d'ici à 2020 et préparer l'Union à atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé à long terme.

Les nouveaux objectifs fixés en matière de qualité de l'air pour 2030 (voir tableau 3 ci-dessous) correspondent à ces priorités. Par rapport à la législation en vigueur, ils permettront d'améliorer encore d'un tiers les progrès réalisés en matière de santé et de réduire encore de moitié l'eutrophisation.

Tableau 3: Nouveaux objectifs en matière de qualité de l'air pour 2030 par rapport à 2005

Incidences	Incidences sur la santé (décès prématuré dû aux particules et à l'ozone)	Superficie d'écosystèmes excédant les limites établies concernant l'eutrophisation
2030	-52 %	-35 %

Les avantages liés aux réductions de 2030 dépassent largement les coûts de mise en conformité. Premièrement, les mesures proposées auront pour effet de permettre à la population de l'UE de vivre plus longtemps et en meilleure santé du fait de la diminution du nombre des décès liés à la pollution atmosphérique¹⁶. Deuxièmement, si l'on prend en considération la diminution des effets sur la santé, les avantages nets que présente cette politique s'élèvent à environ 40 milliards d'EUR par an, selon les estimations les plus prudentes. Et ce chiffre ne tient pas compte des avantages environnementaux considérables liés à la diminution de la dégradation des écosystèmes, lesquels sont difficiles à monétiser. Si l'on intègre les gains de productivité liés à la mise en œuvre¹⁷, les incidences nettes de cette politique sur le PIB sont intégralement compensées. On obtient en outre d'autres avantages directs, qui résultent de la diminution des coûts de santé, consécutive au recul des maladies liées à la pollution atmosphérique¹⁸, et des moindres dégâts causés aux récoltes et dégradations des infrastructures. Dans le cadre de l'analyse d'impact, on a évalué les incidences différenciées dans les États membres et conclu qu'elles étaient proportionnées dans la politique proposée.

3.2. Réalisation des objectifs

La réalisation des objectifs précités supposera d'associer des mesures réglementaires et non réglementaires. L'Union européenne et ses États membres doivent travailler de concert, et ces derniers collaborer avec leurs régions et leurs villes. Il est envisageable de garantir la pleine conformité à la législation en vigueur à l'horizon 2020, et ce en combinant les efforts nationaux et européens, ces derniers étant axés sur la mise en œuvre intégrale des dispositions existantes qui visent à réduire les émissions à la source. Les objectifs pour 2030 nécessiteront que l'Union prenne des mesures supplémentaires pour réduire les émissions à la source. La baisse des concentrations de fond qui en résultera permettra, le moment venu, de réviser les normes sur les concentrations ambiantes afin de les rapprocher des recommandations de

¹⁵ On entend par «charges et niveaux critiques», les niveaux maximaux auxquels un écosystème peut être soumis sans détérioration.

¹⁶ Les mesures proposées devraient, selon les estimations, permettre de gagner 500 000 années de vie supplémentaires chaque année.

¹⁷ Une augmentation supplémentaire de 15 millions de jours de travail par an obtenue grâce au recul des maladies liées à la pollution atmosphérique.

¹⁸ Les mesures proposées devraient entraîner, selon les estimations, une baisse de 650 Mio EUR par an des coûts de soins de santé.

l'OMS.¹⁹ Les mesures présentées ci-après seront aussi axées sur les avantages en termes d'atténuation des changements climatiques qu'il est possible d'obtenir en ciblant les polluants qui contribuent de manière significative aux incidences sur le climat ainsi qu'à la pollution atmosphérique (comme le «carbone noir», qui compose les particules) ou en promouvant des mesures destinées à lutter simultanément contre les polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre (tels que l'ammoniac et le protoxyde d'azote).

3.2.1. Révision de la directive sur les plafonds d'émission nationaux

Les nouveaux objectifs de la politique sur la qualité de l'air à l'horizon 2030 ne pourront être atteints que grâce à une réduction drastique des émissions de polluants dans chaque État membre. Le principal instrument permettant de réduire les émissions selon un rapport coût/efficacité satisfaisant est la directive sur les plafonds d'émission nationaux (dite «directive PEN»).

La proposition de révision de la directive PEN qui est jointe étend l'horizon temporel jusqu'à 2030 et fixe deux étapes intermédiaires importantes: pour 2020, la transposition des nouvelles obligations internationales que l'Union a souscrites au titre du protocole de Göteborg révisé, et pour 2025, des obligations de réduction intermédiaires afin de maintenir la trajectoire prévue jusqu'en 2030. Cette proposition vise également à renforcer la cohérence vis-à-vis des normes d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air contenues dans la directive sur la qualité de l'air ainsi que des mesures d'atténuation des changements climatiques, et elle contribuera à limiter ces changements climatiques.²⁰ Elle améliore en outre les dispositions en matière d'inventaires, de projections et de surveillance des écosystèmes, afin de mesurer plus efficacement la mise en œuvre. Le calendrier de communication des informations a été aligné sur celui prévu pour les gaz à effet de serre. Les autres possibilités de synergie entre les flux de données seront examinées dans le cadre de la prochaine évaluation du registre européen des rejets et des transferts de polluants.

Pour 2030, la proposition comporte²¹ des obligations nationales de réduction des émissions (au moindre coût) pour les quatre polluants atmosphériques initiaux (SO₂, NO_x, COV non méthaniques et NH₃) et pour deux nouveaux polluants: les particules primaires PM_{2,5} (des particules fines ayant de graves incidences sur la santé) et le CH₄ (le méthane, l'un des principaux agents de forçage du climat à courte durée de vie). Aux fins de l'objectif concernant les PM_{2,5}, l'accent sera mis en particulier sur la réduction des émissions de carbone noir, l'autre grand polluant à courte durée de vie ayant un effet sur le climat. Les mesures relatives au CH₄ et au carbone noir permettront à la fois d'obtenir des gains connexes directs et de préparer le terrain en vue d'une action au niveau international. Des facilités sont

¹⁹ Les directives sur la qualité de l'air ambiant ont constitué les dispositions législatives phares de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique (STPA); la priorité désormais est de se conformer pleinement à ces dispositions dans les meilleurs délais.

²⁰ Si la proposition conserve l'obligation d'établir des programmes nationaux de lutte contre la pollution, ceux-ci doivent toutefois être adaptés de manière à maximiser les synergies avec les directives sur la qualité de l'air ambiant et avec les politiques de lutte contre le changement climatique.

²¹ Les mesures relatives aux polluants à courte durée de vie ayant un effet sur le climat ont fait l'objet d'une attention particulière. S'il n'y a pas lieu pour le moment de définir un plafond spécifique pour le carbone noir, l'Union et ses États membres doivent accorder la priorité aux mesures ayant une incidence sur le carbone noir pour honorer leurs obligations de réduction des émissions de PM_{2,5}. Le nouveau plafond applicable au méthane permettra de tirer parti du potentiel important de réduction à coût faible ou nul, complétant ainsi les réductions de COV et de NO_x requises pour réduire les concentrations d'ozone tant dans l'Union qu'au niveau international. Ces mesures visent également à promouvoir l'action internationale en matière d'agents de forçage du climat à courte durée de vie en vue de réduire le transport hémisphérique de la pollution atmosphérique.

prévues afin de tenir compte des incertitudes concernant les méthodes d'inventaire des émissions et le futur bouquet énergétique sans nuire à l'intégrité de l'instrument.

3.2.2. *Exploiter tout le potentiel des mesures existantes de réduction des émissions à la source: émissions industrielles, écoconception et engins mobiles non routiers*

Si la directive PEN donne aux États membres toute latitude pour définir les mesures appropriées, de nombreuses parties prenantes ont réclamé un soutien sous forme de mesures ciblées de réduction des émissions à la source au niveau de l'Union. Les contributions sectorielles envisageables sont exposées en détail dans l'analyse d'impact qui accompagne la présente communication. Les mesures prises ou prévues par l'Union pour limiter les émissions à la source continueront de contribuer sensiblement à l'obtention des réductions nécessaires, (de 57 % des réductions requises pour les COV à 72 % pour les NOx). Les principaux instruments concernés sont les suivants:

- la directive relative à l'écoconception, qui s'applique aux émissions provenant de sources de combustion domestiques;
- la directive relative aux émissions industrielles (DEI) et son programme en cours pour l'élaboration des conclusions sur les MTD, qui s'applique aux principales sources industrielles, et notamment les installations de combustion de plus de 50 MW²² ;
- la révision de la directive relative aux engins mobiles non routiers, qui produira des gains substantiels en étendant l'application de la directive à d'autres catégories de puissance et types d'équipements et en alignant les mesures de réduction sur les limites Euro VI applicables aux véhicules lourds.

Pour l'ammoniac, au contraire, les dispositions de l'Union qui s'appliquent aux sources d'émission ne permettront d'obtenir que 25 % des réductions requises. La nécessité de prendre des mesures pour agir à la source sur les émissions de l'agriculture devient donc pressante; cette question est examinée au point 3.2.4 ci-après.

3.2.3. *Proposition de directive concernant les installations de combustion moyennes*²³

La principale lacune dans la législation sur les sources des émissions de l'Union (hors agriculture) concerne les émissions des installations de combustion d'une puissance thermique comprise entre 1 et 50 MW, qui doivent être prises en considération aussi afin d'éviter que la politique en matière de qualité de l'air et celle relative aux énergies renouvelables ne se neutralisent (notamment du fait de l'utilisation accrue de la biomasse). La proposition de directive relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes fournira un outil performant destiné à réduire encore la pollution par les NO_x, le SO₂ et les particules grâce à la définition de valeurs limites applicables aux installations nouvelles et existantes, couplé à un système d'enregistrement simple. Ce dispositif permet d'obtenir le rapport bénéfice/coût le plus élevé, moyennant de faibles coûts administratifs. La directive aidera les États membres à honorer une grande part des engagements qu'ils ont pris en matière de réduction des émissions.

²² Un calendrier a été établi, qui prévoit l'adoption de toutes les conclusions sur les MTD d'ici à 2020, mais le niveau de mise en oeuvre des MTD dépend en grande partie des États membres, de même que, par conséquent, les réductions obtenues au moyen de la DEI.

²³ Les gains en termes de qualité de l'air résultant de la directive sur les énergies renouvelables et de la directive sur l'efficacité énergétique sont pris en compte dans le scénario de référence.

3.2.4. Mesures de réduction des émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture

Pour atteindre les nouveaux objectifs de la politique en matière de qualité de l'air fixés pour 2030, la proposition de directive PEN impose de réduire de 27 % les émissions d'ammoniac. La directive prévoit une série de mesures de réduction des émissions à la source que les États membres doivent prendre en compte lors de l'élaboration des programmes nationaux. Beaucoup d'entre elles présentent un bon rapport coût/efficacité, y compris dans des exploitations relativement petites. Les États membres peuvent également apporter leur contribution en consacrant à ces mesures des ressources appropriées du Fonds de développement rural. D'autres mesures possibles de réduction des émissions à la source au niveau de l'Union seront examinées, et notamment une exigence générale d'apport équilibré des nutriments lors de l'épandage des fertilisants, des mesures spécifiques de gestion du fumier, ainsi que des dispositions relatives à l'étiquetage et d'autres applicables aux fertilisants inorganiques (dans le contexte de la révision en cours du règlement sur les engrais). Nombre de ces mesures contribueront également à réduire les émissions de protoxyde d'azote, un puissant gaz à effet de serre réglementé par le protocole de Kyoto²⁴.

3.2.5. Réduction des émissions dues au transport maritime

Grâce à la révision de 2012 de la directive sur la teneur en soufre des combustibles liquides²⁵, la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de soufre du transport maritime qui présentent le meilleur rapport coût/efficacité est déjà en cours dans l'Union, avec l'application de la norme ZCES fixant à 0,1 % la teneur maximale en soufre des combustibles marins dans la mer Baltique et la mer du Nord à compter de 2015 et l'application de la norme fixant à 0,5 % la teneur maximale en soufre des combustibles marins dans toutes les eaux de l'Union à compter de 2020.

Une précédente analyse montre cependant que les émissions dues au transport maritime continueront d'influer sur la qualité de l'air dans les terres²⁶ et qu'il pourrait être efficace sur le plan des coûts de réduire les émissions de ce secteur. En raison du caractère international du transport maritime et de la dépendance de l'Europe vis-à-vis de ce secteur, il est impératif de privilégier l'adoption de mesures au niveau international (OMI), notamment pour la désignation de zones de lutte contre les émissions de NO_x et le contrôle de l'application des normes relatives aux émissions de NO_x déjà établies par l'OMI. La proposition de révision de la directive PEN vise à encourager les réductions des émissions du transport maritime en offrant la possibilité de les déduire des obligations de réduction des émissions provenant de sources terrestres pour 2025 et 2030²⁷.

3.2.6. Mesures à caractère non réglementaire

Dans le cadre de cette révision, la Commission et l'Agence européenne pour l'environnement ont mené de concert un projet pilote sur la mise en œuvre de la législation relative à la qualité de l'air (*air implementation pilote project*)²⁸ en vue de recueillir le point de vue de douze

²⁴ Le PNUE a estimé qu'au niveau mondial, une réduction annuelle des émissions de N₂O équivalant à 0,8 gigatonne de CO₂ serait possible en 2020, ce qui représente 8 % de [l'écart](#) entre les engagements de réduction pris par les pays et les besoins liés à l'objectif de limitation du réchauffement de la planète à 2 °C.

²⁵ Directive 2012/33/UE.

²⁶ Dans l'Union, en 2005, les émissions de NO_x et de SO₂ dues au transport maritime international représentaient respectivement environ 25 % et 21 % des émissions terrestres. Alors que les émissions terrestres de NO_x devraient diminuer de 65 % d'ici à 2030, dans le scénario de statu quo, les émissions du transport maritime ne devraient quant à elles baisser que de 2 %.

²⁷ La présente communication et l'analyse d'impact qui l'accompagne satisfont en substance aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 1999/32/CE.

²⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

villes européennes sur le cadre d'action existant.. Si ce cadre a été jugé comme globalement adéquat, un certain nombre de domaines à améliorer ont été recensés, et notamment la coordination et le renforcement des capacités en matière d'évaluation et de gestion. Une série de mesures à caractère non réglementaire est proposée pour soutenir la mise en œuvre de la politique, ciblant en particulier les dimensions urbaines, agricole et internationale tout en favorisant un rapprochement entre les décideurs et la communauté de la recherche et de l'innovation. La dimension urbaine a été examinée au point 2.2.3; les autres sont traitées ci-dessous.

3.2.6.1. Participation active du secteur agricole

La contribution que l'agriculture peut apporter à l'amélioration de la qualité de l'air est évidente, et plusieurs axes de travail coexistent: la révision des plafonds d'émission d'ammoniac dans le cadre de la directive PEN, le document d'orientation sur l'ammoniac de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU)²⁹, l'importance croissante accordée à la protection de l'environnement dans la politique agricole commune et, enfin, les avantages connexes que présente la lutte contre la pollution atmosphérique pour le climat, l'eau et les sols. Les services de la Commission chargés de l'agriculture et de l'environnement établiront conjointement une plate-forme de l'agriculture dans le cadre du Forum européen «Air pur»(voir le point 4.1 4.1 ci-dessous), afin d'intégrer ces différents axes au sein d'une masse critique et d'encourager la participation du monde agricole.

3.2.6.2. Mobilisation des forces internationales

La ratification par l'Union de l'amendement de 2012 au protocole de Göteborg est importante en ce qu'elle encourage une ratification plus massive par des tierces parties, promeut l'économie verte dans les pays tiers et, partant, contribue à réduire leur incidence sur la qualité de l'air de l'Union. Une proposition de ratification est donc présentée en accompagnement de la présente stratégie. De plus, la Commission poursuivra ses efforts afin que les États d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale mettent en œuvre le protocole de Göteborg, notamment en leur apportant une assistance financière, le cas échéant, au moyen de l'aide à la coopération au développement de l'Union. Les nouveaux objectifs pour 2030 définiront également les priorités de la prochaine révision du protocole de Göteborg, qui devra tendre à la définition de modes d'action cohérents permettant d'obtenir de nouvelles réductions de la pollution atmosphérique dans la région de la CEE-ONU, ainsi qu'à la conclusion d'engagements avec les grands émetteurs en dehors de cette région, en particulier en Asie.

3.2.6.3. Promouvoir la recherche et l'innovation

L'examen de la politique relative à l'air a également donné l'occasion de définir des priorités claires en matière de recherche au niveau des États membres et de l'Union, en faveur d'une meilleure gestion de la qualité de l'air dans l'Union. Le programme de recherche et d'innovation de l'Union pour la période 2014-2020, intitulé «Horizon 2020», vise à faciliter la transformation de la société en une économie verte, soit à réduire les effets négatifs sur la santé et l'environnement de la pollution atmosphérique en Europe. Il favorisera l'adoption d'approches intégrées de lutte contre la pollution de l'air et les changements climatiques, qui permettront de trouver des solutions durables à long terme pour l'Union. Afin d'améliorer la qualité de l'air, des stratégies et des instruments avancés et innovants seront mis au point, qui tiendront compte des situations locales particulières. L'évolution technologique dans le

²⁹ Décision 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1, adoptée par les parties à la Convention CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD) lors de la 31^e session de l'organe exécutif de la CPATLD (11-13 décembre 2012).

domaine des transports consistera notamment dans la mise au point de nouveaux moteurs à faibles émissions en conditions de conduite réelles et dans la réduction des émissions autres que celles de gaz d'échappement. Il demeure nécessaire, en outre, de renforcer l'intégration des connaissances à des fins de mise en œuvre des mesures à différents niveaux d'action. Le 7^e programme-cadre de recherche soutient actuellement la mise en œuvre de la politique de l'Union en matière de qualité de l'air, notamment en ce qui concerne les outils d'évaluation intégrés, les agents de forçage du climat à courte durée de vie, les aspects socio-économiques et les incidences sur les écosystèmes. En plus de mettre en œuvre ces mesures, la Commission publiera et mettra régulièrement à jour les priorités en matière de recherche et d'innovation aux fins de l'amélioration de la qualité de l'air.

4. CROISSANCE ET COMPETITIVITE

En augmentant la productivité du travail et en créant des débouchés commerciaux pour les technologies et les services environnementaux, la nouvelle politique en matière de qualité de l'air donnera à l'économie de l'UE une impulsion dont les bénéfices seront du même ordre de grandeur que les coûts engendrés par les mesures de lutte contre la pollution. Les petites comme les grandes sociétés d'ingénierie qui prospèrent dans le secteur des technologies propres figurent parmi les entreprises les plus avancées et les plus novatrices d'Europe. L'élan supplémentaire qui sera ainsi donné et l'accent mis par le programme Horizon 2020 préserveront la dynamique d'innovation. Cette nouvelle politique permettra d'accroître de 100 000 équivalents temps plein (dont près de 40 000 emplois créés) la productivité dans la région.

Le marché de ces technologies prend un caractère de plus en plus international. Nos principaux partenaires commerciaux dans les économies avancées appliquent des normes plus strictes que celles que l'UE. Pour vendre sur ces marchés, il nous faut des technologies motrices. Le rapport intitulé «Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050» montre aussi que les économies émergentes accordent un intérêt croissant au problème de la pollution atmosphérique. Il en résultera une augmentation de la demande mondiale de solutions en matière de propreté de l'air et, partant, de nouveaux débouchés commerciaux pour les entreprises européennes. La Chine a récemment annoncé qu'elle investirait, durant les cinq prochaines années, 0,4 % du PIB par an dans la lutte contre la pollution atmosphérique pour la seule ville de Beijing³⁰, soit un montant plus élevé que celui des coûts de mise en œuvre du présent paquet pour l'ensemble de l'Union. Les entreprises européennes seront en bonne place pour en tirer des bénéfices.

5. SUIVI, EVALUATION ET REEXAMEN

5.1. Forum européen «Air pur»

La Commission mettra en place un forum «Air pur» destiné à faciliter la mise en œuvre coordonnée de la stratégie proposée et qui réunira les parties prenantes tous les deux ans. Le comité de réglementation sur la qualité de l'air et les groupes d'experts qui y sont associés continueront d'être sollicités pour l'amélioration technique des directives et afin d'encourager le dialogue entre les partisans d'une amélioration de la qualité de l'air et les émetteurs.

5.2. Calendrier et procédure

L'état d'avancement de la réalisation des objectifs et de la mise en œuvre des instruments sera apprécié tous les cinq ans, et pour la première fois d'ici à 2020. Les progrès accomplis

³⁰ http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm.

concernant la réalisation des nouveaux objectifs de la politique sur la qualité de l'air à l'horizon 2030 seront évalués au moyen des indicateurs correspondants. Les réductions des émissions réelles des véhicules légers à moteur diesel et les progrès enregistrés en matière d'application des normes sur la qualité de l'air ambiant seront suivis de près au moyen des mécanismes de notification existants. Les données sur lesquelles repose l'analyse d'impact seront actualisées tous les deux ans, et des rapports d'avancement seront présentés dans le cadre du forum «Air pur».

La première évaluation portera sur l'opportunité de nouvelles mesures concernant les normes de qualité de l'air ambiant, et veillera notamment à trouver le juste équilibre entre des valeurs limites de qualité de l'air qui s'appliquent de manière universelle et d'autres concepts qui ciblent les régions dont la population est particulièrement exposée.

6. CONCLUSION

L'ambitieux objectif à long terme que s'est fixé l'Europe en matière de qualité de l'air ne pourra être atteint que par étapes. La précédente stratégie (2005) produira ses effets en termes de réductions des émissions d'ici à 2020 grâce à l'action combinée des États membres et de l'Union. Les effets négatifs de la pollution sur la santé des personnes et sur l'environnement seront considérablement atténués, mais des problèmes importants demeureront. Ainsi qu'il ressort de la nouvelle stratégie, il est encore possible de progresser sur la voie de la concrétisation de l'objectif à long terme que l'Union s'est fixé, les nouvelles mesures devant permettre de réaliser 45 milliards d'EUR d'économies dans le secteur de la santé et d'obtenir des avantages environnementaux considérables. Cette évolution facilitera le processus d'alignement progressif des normes de qualité de l'air ambiant sur les lignes directrices de l'OMS en matière de concentrations.

Une politique forte dans le domaine de la qualité de l'air permettra non seulement de répondre aux attentes des citoyens en matière de santé et de bien-être, mais encore d'obtenir des avantages économiques directs. Les gains de productivité et la diminution des dépenses de santé compenseront entièrement les coûts de mise en conformité, et cette politique devrait entraîner une augmentation nette de l'emploi. Sur les marchés mondiaux des techniques et des services de réduction des émissions, en pleine expansion, des débouchés commerciaux se feront jour. L'Union pourra en retirer un avantage concurrentiel et profiter de ces possibilités en concentrant ses activités de recherche et développement sur des techniques économes en ressources et moins polluantes, que d'autres pays finiront par devoir adopter.