

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets

[COM(2022) 156 final — 2022/0104 (COD)]

et sur la

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la communication des données environnementales des installations industrielles et la création d'un portail sur les émissions industrielles

[COM(2022) 157 final — 2022/0105 (COD)]

(2022/C 443/19)

Rapporteur: **Stoyan TCHOUKANOV**

Consultations	Parlement européen, 2.5.2022 [pour la proposition COM(2022) 156 final] Parlement européen, 5.5.2022 [pour la proposition COM(2022) 157 final] Conseil, 10.5.2022
Base juridique	Article 192, paragraphe 1, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	30.6.2022
Adoption en session plénière	14.7.2022
Session plénière n°	571
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	183/3/1

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) est résolument favorable à une approche combinée et à une cohérence des politiques visant à protéger les écosystèmes et la santé humaine des effets néfastes de la pollution tout en générant des avantages connexes pour les citoyens et les entreprises de l'Union européenne. Il salue dès lors la proposition de révision de la directive relative aux émissions industrielles (DEI) ⁽¹⁾ et du règlement relatif au registre européen des rejets et des transferts de polluants (PRTR européen).

1.2. Le CESE estime que les dix prochaines années seront essentielles pour concrétiser les ambitions en faveur d'un environnement exempt de pollution et de substances toxiques à l'horizon 2050, telles qu'affichées dans le pacte vert pour l'Europe, et que le processus réglementaire nécessite plus que jamais souplesse et clarté.

S'agissant de la DEI:

1.3. La version révisée de l'article 15, paragraphe 3, propose, par défaut, que les autorités compétentes fixent «des valeurs limites d'émission les plus strictes possible, qui correspondent aux émissions les plus faibles pouvant être obtenues en appliquant les meilleures techniques disponibles (MTD) dans l'installation». Le CESE estime que cette clarification est opportune et cohérente avec la DEI qui vise à prévenir la pollution à la source. Au moment de délivrer une autorisation, il convient de tenir compte de la portée exacte et des périmètres de la technologie afin de procéder à une comparaison pertinente des meilleures techniques disponibles.

⁽¹⁾ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17).

1.4. Le CESE souligne la nécessité de clarifier les points suivants: sur quelle base et quels critères de faisabilité s'appuiera l'analyse de faisabilité de l'exploitant? Outre le rapport de référence du Centre commun de recherche (JRC) relatif aux documents de référence sur les MTD (BREF), d'autres fournisseurs de technologies, des ONG et le public concerné seront-ils consultés pour valider cette analyse? Quel est le rôle de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations?

1.5. Le CESE estime que l'on pourrait améliorer les dispositions afin de les rendre plus efficaces en instaurant un lien avec les critères permettant de déterminer les MTD (annexe III actuelle), afin que les exploitants aient la possibilité de justifier l'effet multimilieux pertinent pouvant empêcher la réalisation des niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles (NEA-MTD) proposés. La proposition devrait fixer une durée maximale de validité de la dérogation, par exemple trois ou quatre ans, afin de ne pas procurer un avantage concurrentiel indu aux exploitants qui en font un usage répétitif ou prolongé. Une consultation préalable d'au moins trois fournisseurs de technologies indépendants permettrait de tenir compte des différents points de vue du secteur. Il y aurait lieu de fixer des conditions plus explicites, par exemple une analyse d'impact complète des options proposées en vue d'une compatibilité maximale avec les MTD les plus strictes, y compris le respect des normes de qualité environnementale, ainsi que la compatibilité de cette analyse avec l'ambition «zéro pollution».

1.6. Le CESE recommande vivement de suivre de près les objectifs du pacte vert, tout en définissant des indicateurs clés en ce qui concerne les objectifs pour les différents milieux.

1.7. Le CESE partage l'avis de la Cour des comptes européenne selon lequel le principe du pollueur-payeur devrait être clairement défini. Outre le ratio entre les coûts économiques monétisés et les bénéfices pour la société, il convient d'analyser également, dans un souci de transparence et d'exhaustivité, les indicateurs relatifs aux coûts sociétaux par rapport aux avantages pour la société et l'environnement. Les bénéfices environnementaux devraient inclure les avantages en matière de protection de la santé et du climat; l'évaluation du coût des dommages ne devrait utiliser que les méthodes les plus protectrices, par exemple celle de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) sur la valeur d'une vie statistique adaptée aux niveaux de prix de l'OCDE/États-Unis.

1.8. Le CESE estime que le défi à relever n'est pas de recenser les techniques de pointe (innovation), mais plutôt de les déployer à l'échelle industrielle. Une internalisation défailante des coûts externes pourrait représenter un obstacle majeur. Les fonds tirés de l'application des niveaux de coût des dommages pourraient être réaffectés à un «fonds européen de dépollution et de transformation de l'industrie» ou à d'autres fonds existants tels que les fonds pour la modernisation et pour l'innovation. Ainsi, les exploitants devraient solliciter l'utilisation de ces fonds dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, ce qui offrirait une incitation en faveur de la transformation indispensable à la réalisation du pacte vert pour l'Europe. Il convient de veiller attentivement à ce que la reconversion et la transformation viennent étayer un redéploiement économique local et durable, en parfaite cohérence avec une «transition juste» socialement acceptable. Une aide devrait être accordée aux secteurs et services qui contribuent réellement à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe. Il convient d'accorder une attention particulière au fait que tout fonds créé pour soutenir la transition doit être géré au niveau de l'UE, en évitant tout régime d'aides d'État potentiel et en favorisant un régime paneuropéen harmonisé qui respecte le principe du marché unique de l'UE.

1.9. Le CESE estime que la protection du climat revêt de l'importance et que le cadre permet une approche combinée utilisant les différents instruments à disposition. L'existence ou non d'arguments économiques en faveur de la protection du climat ne devrait pas conditionner la prise de mesures visant à prévenir la pollution. Le CESE est résolument favorable à une approche combinée et à une cohérence des politiques générant des avantages connexes. Étant donné que l'article 9, paragraphe 1, restreint la possibilité qu'ont les États membres de définir des mesures supplémentaires applicables aux exploitants soumis au système d'échange de quotas d'émission de l'UE, sa suppression est donc préférable. Ainsi, l'industrie ne sera pas immédiatement soumise à des valeurs limites d'émission de gaz à effet de serre.

1.10. Le CESE estime que la mise à jour du filet de sécurité européen, dans le but de l'aligner sur les normes des MTD les plus récentes, pourrait considérablement améliorer l'efficacité de l'application des MTD et les avantages pour les citoyens, notamment en ce qui concerne les grandes installations de combustion.

1.11. Le CESE souligne également la nécessité d'améliorer l'égalité des conditions de concurrence: pour ce qui est de l'incinération des déchets, il y a lieu de veiller au respect des valeurs limites d'émission pendant la période de fonctionnement effectif, les exploitants de grandes installations de combustion pouvant ne pas tenir compte des émissions générées lors des phases de démarrage et d'arrêt. Le CESE juge inacceptable que la réduction des émissions puisse avoir lieu par intermittence.

1.12. Dans l'optique d'appliquer la directive de façon proportionnée et la plus efficace possible par rapport aux coûts, le CESE recommande de manière pressante que le champ d'application de la directive soit adapté en fonction de la densité, soit le nombre d'unités de gros bétail par hectare, qui est pratiquée dans l'élevage extensif. Il convient de tenir dûment compte de l'élevage en plein air.

1.13. Certaines possibilités sont proposées afin d'améliorer l'évaluation de la conformité. Cependant, les modalités seront détaillées dans un acte d'exécution qui ne sera adopté que deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle directive. Le CESE est d'avis que cette échéance est bien trop tardive et qu'il faut d'ores et déjà établir des dispositions prévoyant des fréquences d'étalonnage minimales pour les dispositifs de contrôle ainsi que des exigences relatives à des seuils d'incertitude de mesure ne devant pas dépasser des niveaux similaires à ceux qu'atteignent les équipements de mesure les plus avancés.

1.14. Le CESE estime qu'il est utile de ne pas se contenter de promouvoir des améliorations progressives uniquement au niveau des installations, lorsqu'une transition plus rapide et plus profonde des méthodes de production est souhaitée. Les domaines proposés comme prioritaires couvrent les activités suivantes: la production et la conservation d'énergie, la qualité de l'eau et les services d'approvisionnement, la transformation de la production de protéines végétales et animales et d'autres denrées alimentaires et boissons, la gestion des ressources, le remplacement des substances chimiques préoccupantes, la décontamination des sols et leur fertilité.

S'agissant du portail sur les émissions industrielles (PRTR européen):

1.15. La proposition a manqué l'occasion de prévoir une utilisation plus efficace des informations sur les performances déjà générées dans le cadre du rapport de conformité annuel (article 14, paragraphe 1, de la DEI), et ce à des fins d'évaluation comparative et de mise en conformité. Un formulaire harmonisé applicable au contenu faisant l'objet de l'obligation de déclaration, comprenant les données obligatoires au titre du rapport de conformité annuel et permettant l'extraction automatique de ces informations sur le portail de l'AEE, améliorerait considérablement l'accès de divers groupes d'utilisateurs finaux aux informations clés sur les résultats atteints au niveau de l'Union.

1.16. Le CESE souligne qu'il serait possible d'améliorer l'accès aux informations sur les performances en ce qui concerne les sections consacrées au système de management environnemental (SME). Il est proposé que nombre de ces éléments (par exemple, l'utilisation des ressources et la réutilisation de l'eau, la prévention des déchets, le recours aux substances dangereuses et leur remplacement) soient déjà déclarés dans le cadre du PRTR européen. Une rationalisation des rapports relatifs à la DIE visant à inclure des informations dans le portail réduirait par conséquent la charge administrative et apporterait une valeur ajoutée à l'utilité de ces informations.

1.17. Maintenir les seuils de déclaration reviendra à augmenter la charge administrative des autorités compétentes, puisqu'elles devront effectuer des actions d'évaluation supplémentaires pour vérifier si les seuils de pollution sont dépassés. Lorsqu'il existe des données de suivi, il convient de les utiliser et, partant, de les déclarer, faute de quoi des informations intéressantes sur les forces motrices ayant abouti à des rejets inférieurs aux seuils de déclaration s'en trouveraient perdues. Par conséquent, le CESE n'approuve pas les seuils de déclaration.

1.18. La liste des polluants soumis à déclaration est restée inchangée depuis 2004. Le CESE n'est pas convaincu que le report de l'établissement de la liste des polluants préoccupants soit pertinent. Tous les polluants recensés à l'article 14 sont déjà soumis à des obligations de déclaration. Le CESE ne voit pas la valeur ajoutée que procure le fait de renvoyer uniquement à l'annexe XIV relative aux substances extrêmement préoccupantes déjà autorisées, alors que les dispositions de la DEI portent sur les «substances dangereuses». Il estime dès lors qu'une liste élargie de substances présentant des propriétés préoccupantes devrait figurer directement à l'annexe II du règlement sur le PRTR, en tant que déclaration obligatoire des codes de déchets de l'UE.

1.19. Le CESE estime que le portail de l'AEE devrait permettre de comparer, dans des installations similaires, les limites d'autorisation sur le plan de la prévention en matière d'environnement et de pollution, idéalement à l'échelle mondiale. Il recommande d'intégrer les informations déjà générées par les exigences des meilleures techniques disponibles relevant de la DEI et du système de management environnemental. L'article premier du protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants fait référence aux trois objectifs des PRTR, à savoir promouvoir l'accès du public à l'information, qui puisse faciliter la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution de l'environnement. Ces deux derniers objectifs n'ont pas été suffisamment pris en compte.

1.20. Enfin, le CESE estime que l'évaluation comparative des performances environnementales et la promotion de la conformité au niveau européen, la création de services de maintenance et d'assistance informatiques, ainsi que la mutualisation des efforts à cette fin (budget et outils), répondraient à des intérêts beaucoup plus larges et diversifiés des groupes d'utilisateurs finaux, tout en encourageant l'industrie à poursuivre l'échange de bonnes pratiques en matière de prévention de la pollution.

2. Informations contextuelles

2.1. La directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (DEI) est l'instrument le plus important de l'UE conçu pour prévenir la pollution à la source de manière intégrée, afin d'atteindre un niveau élevé de protection globale de l'environnement dans le cadre des activités industrielles à grande échelle. Elle est donc susceptible de concrétiser l'objectif «zéro pollution» que s'est fixé l'Union et contribuera également à améliorer la santé. Son réexamen constitue un test invitant les décideurs de l'UE à montrer qu'ils sont déterminés à mettre en pratique les ambitions du pacte vert pour l'Europe au moyen de dispositions spécifiques.

2.2. L'évaluation a été lancée dans le cadre du pacte vert pour l'Europe. Il existe des divergences de vues entre les représentants des organisations professionnelles de certains opérateurs industriels et d'autres représentants de la société civile, mais aussi au sein des groupes de parties prenantes du secteur concerné.

2.3. La proposition révisée relative à la DEI a été réexaminée parallèlement à la révision du règlement (CE) n° 166/2006 ⁽²⁾ établissant le registre européen des rejets et des transferts de polluants (ci-après le «PRTR européen»). Ce règlement met en œuvre le protocole de Kiev de 2006 ⁽³⁾ sur les registres des rejets et transferts de polluants (PRTR) de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).

2.4. *Vue d'ensemble de la proposition de révision de la DEI*: la Commission européenne a déclaré que son objectif est de transformer la législation en un cadre tourné vers l'avenir pouvant accompagner la mutation industrielle que nécessite la transition écologique. Les principaux éléments constitutifs sur lesquels il repose sont: 1) une meilleure efficacité; 2) l'innovation; 3) les ressources et les produits chimiques; 4) la décarbonation. La mise en œuvre de ces éléments dépend directement de la conception du champ d'application de la DEI, défini dans sa première annexe, laquelle pourrait être considérée comme le cinquième élément constitutif.

2.5. *Vue d'ensemble de la proposition de révision du PRTR européen*: la proposition révisée de règlement concernant la communication des données environnementales des installations industrielles et la création d'un portail sur les émissions industrielles vise à améliorer l'intégration des flux d'informations grâce à une base de données centralisée (le portail sur les émissions industrielles ⁽⁴⁾ de l'Agence européenne pour l'environnement), les rapports consacrés à l'utilisation des ressources et la contextualisation des informations. L'objectif est de couvrir au moins 90 % des informations relatives aux rejets. La liste des substances polluantes et les seuils de déclaration des rejets restent inchangés.

3. Observations générales (DEI)

3.1. Les principales attentes de la société civile ⁽⁵⁾ sont de parvenir à la protection du climat grâce à une «approche combinée» (commande et contrôle et SEQE de l'UE), à une refonte de son champ d'application, à des indicateurs de performance pour orienter la transformation, à une limitation des flexibilités et à une plus grande ambition en matière d'autorisations, ainsi qu'à un processus prospectif de détermination des meilleures techniques disponibles (MTD) qui place l'intérêt public au premier plan.

3.2. Du point de vue du secteur de l'industrie, les positions divergent davantage.

3.2.1. Le 5^e objectif transversal, mentionné au paragraphe 2.4 ci-dessus, fait cependant l'impasse sur un élément essentiel, à savoir, outre l'efficacité énergétique, le besoin supplémentaire en énergies renouvelables.

3.2.2. Une analyse comparative s'impose pour éviter la non-harmonisation de législations multiples (passant de 2 à 4), qui portent sur les mêmes émissions et sont dès lors susceptibles de prêter à confusion. En ce qui concerne les vecteurs énergétiques, par exemple, le SEQE semble produire une incitation plus forte que d'autres réglementations applicables simultanément.

3.2.3. Il conviendrait de rationaliser, intensifier et simplifier le processus de délivrance des autorisations. Pour rendre la procédure rapide et efficace, il est nécessaire de renforcer les capacités des autorités et de mieux préparer le processus. La proposition de synthèse des autorisations devrait contribuer à répondre à ces préoccupations.

3.2.4. Afin d'obtenir plus rapidement des résultats en matière de prévention et de réduction de la pollution, il importe de trouver un subtil équilibre entre la sanction (motivation négative) et l'incitation en faveur de telles démarches.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO L 33 du 4.2.2006, p. 1).

⁽³⁾ <https://unece.org/environment-policy/public-participation/prtrs-protocol-text>

⁽⁴⁾ <https://industry.eea.europa.eu/>

⁽⁵⁾ <https://eeb.org/library/ngo-preliminary-assessment-of-the-european-commissions-proposal-for-revised-ied-and-e-prtr>

3.3. Les associations représentatives de travailleurs accueillent favorablement la proposition; les travailleurs sont attachés à la transformation écologique de l'industrie et rappellent qu'il s'agit d'un défi social plutôt que technologique. Il convient de veiller attentivement à ce que les avantages pour le grand public et les travailleurs qui découleront des efforts plus poussés de prévention de la pollution nécessaires pour mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe soient pleinement compatibles avec une transition juste. Les associations de travailleurs estiment que des règles européennes plus strictes en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine sont favorables à la main-d'œuvre et propices à l'émergence d'emplois de qualité dans les domaines où l'industrie elle-même devient durable. Des exemples pertinents existent, comme la transition vers l'acier vert en Suède. Des normes de pollution plus strictes peuvent aider à attirer des investissements qui permettront d'adapter les infrastructures industrielles de l'Union à son ambition «zéro pollution». Les associations de travailleurs approuvent l'accélération des efforts visant à remplacer les substances dangereuses produites et utilisées dans le cadre d'activités industrielles et soutiennent, dès lors, une transparence accrue et un accès convivial aux informations sur les systèmes de gestion des produits chimiques.

4. Observations spécifiques (révision de la DEI)

4.1. Élément constitutif n° 1: une application plus stricte des MTD lors de l'octroi des autorisations

4.1.1. La proposition reconnaît, en tant qu'échec majeur, que la plupart des conditions d'octroi des autorisations s'alignent sur les critères les plus laxistes quant aux niveaux de pollution autorisés au titre des niveaux d'émission/de performance environnementale associés aux meilleures techniques disponibles (MTD) (article 15, paragraphe 3). La version révisée de l'article 15, paragraphe 3, propose, par défaut, que les autorités compétentes fixent «des valeurs limites d'émission les plus strictes possible, qui correspondent aux émissions les plus faibles pouvant être obtenues en appliquant les meilleures techniques disponibles dans l'installation». Le CESE estime que cette clarification est opportune et cohérente avec la DEI qui vise à prévenir la pollution à la source. Au moment de délivrer une autorisation, il convient de tenir compte de la portée exacte et des périmètres de la technologie afin de procéder à une comparaison pertinente des meilleures techniques disponibles.

4.1.2. Le fait de se référer à la fourchette «stricte» mais techniquement réalisable dans le dernier paragraphe la rendrait cohérente sur le plan interne et plus conforme au pacte vert pour l'Europe.

4.1.3. La proposition permet à l'exploitant d'analyser «s'il est possible de respecter la valeur la plus exigeante de la fourchette de niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles» et d'établir les meilleures performances que l'installation peut atteindre en appliquant les meilleures techniques disponibles décrites dans les conclusions sur les MTD»; cette disposition mérite quelques éclaircissements (voir recommandations).

Dispositions dérogatoires (article 15, paragraphe 4)

4.1.4. La référence à l'interdiction de toute dérogation qui «risque de compromettre» le respect des normes de qualité environnementale inscrit l'approche de précaution et de prévention dans une formulation juridique plus claire et est donc soutenue, tout comme la nécessité d'imposer des exigences supplémentaires en matière de surveillance pour mesurer l'impact sur l'environnement récepteur.

Méthode de clarification sur la manière de procéder à des analyses coûts-bénéfices

4.1.5. La méthode de l'analyse coûts-bénéfices est proposée dans une nouvelle annexe II dans le cadre de nouveaux principes à respecter lors de l'octroi de dérogations. Les bénéfices environnementaux devraient inclure les avantages en matière de protection de la santé et du climat; l'évaluation du coût des dommages ne devrait utiliser que les méthodes les plus protectrices, par exemple celle de la valeur d'une vie statistique (VVS) adaptée aux niveaux de prix de l'OCDE/États-Unis, sur la base des travaux de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) (rapport ETC/ATNI 04/2020) ⁽⁶⁾.

4.1.6. La méthode améliorée d'analyse des coûts-bénéfices devrait également être utilisée pour fixer les niveaux de sanctions et de compensation, mais aussi pour déterminer ce qui devrait être considéré comme «économiquement viable» dans le contexte de la détermination des MTD. L'application de cette méthode pour une internalisation systématique des coûts externes permettrait également de générer des ressources supplémentaires qui pourraient être réaffectées pour soutenir l'adoption de techniques émergentes de pointe.

⁽⁶⁾ <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-atni/products/etc-atni-reports/etc-atni-report-04-2020-costs-of-air-pollution-from-european-industrial-facilities-200820132017>

Concernant les rejets d'eau

4.1.7. Les exigences visant à atteindre l'équivalence des niveaux de protection en cas de rejet indirect d'eaux usées ont été renforcées (article 15, paragraphe 1). La majorité des parties prenantes, à savoir la société civile et le secteur de l'approvisionnement en eau, sont tout à fait favorables aux modifications apportées à la nouvelle proposition, car elle ajoute des conditions concernant les circonstances dans lesquelles des rejets indirects peuvent avoir lieu. Il est positif que l'équivalence de la charge polluante soit mise en évidence, et ce dans tous les cas sans préjudice de l'article 18 (respect des normes de qualité environnementale). Une formulation plus stricte pourrait être utilisée pour interdire la dilution, et une approche marquée par la «tolérance zéro» devrait être instaurée pour une liste de polluants persistants, conformément à l'obligation de non-détérioration qui s'applique dans le cadre de la protection de l'eau.

4.1.8. Cette disposition pourrait apporter une plus grande valeur ajoutée si elle fixait une valeur cible de bioéliminabilité/biodégradabilité à atteindre pour n'importe quel point de rejet.

Limiter la flexibilité par une mise à jour du filet de sécurité européen

4.1.9. Exiger ne serait-ce que des grandes installations de combustion alimentées au lignite qu'elles ne dépassent pas la fourchette stricte de niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles (NEA-MTD) aurait pu permettre d'éviter un coût annuel pour la santé d'au moins 42,2 milliards d'euros. Étant donné que les exigences minimales contraignantes de l'annexe V sont fondées sur les données relatives aux émissions pour la période 2000-2001, le CESE estime qu'il faudrait modifier les valeurs limites d'émission figurant à l'annexe V, ainsi que les dispositions relatives au régime de conformité, en vue de les aligner sur les limites strictes des niveaux d'efficacité énergétique et d'émission associés aux meilleures techniques disponibles pour les grandes installations de combustion alimentées au charbon/lignite, telles qu'indiquées dans le document de référence MTD y afférent révisé en 2017 (LCP BREF3). La proposition ne fournit aucune justification quant aux raisons pour lesquelles le filet de sécurité de l'UE, désormais obsolète, n'a pas été révisé.

Autres lacunes nuisant à l'efficacité des objectifs de la DEI

4.1.10. Des mesures plus claires (par exemple, un fonctionnement réduit) assorties d'une obligation de résultat devraient être précisées dans le texte juridique de l'article 18 (norme de qualité environnementale), afin de garantir que l'autorité compétente soit tenue de prendre des mesures préventives (par exemple, la «marge de sécurité» en matière de respect des normes de qualité environnementale). Un lien explicite dans l'article 21, paragraphe 5, avec les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique (PNLPA), les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC) ainsi que les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en matière de qualité de l'air (?) serait le bienvenu. L'article 3, paragraphe 6, devrait être modifié en conséquence.

Renforcement de l'égalité des conditions de concurrence en matière d'information sur les performances et de promotion de la conformité

4.1.11. La proposition a manqué l'occasion de prévoir une utilisation plus efficace des informations sur les performances déjà générées dans le cadre du rapport de conformité annuel (article 14, paragraphe 1, de la DEI); un formulaire harmonisé applicable au contenu faisant l'objet de l'obligation de déclaration permettant l'extraction automatique de ces informations sur le portail de l'Agence européenne pour l'environnement améliorerait considérablement l'accès aux informations clés sur les résultats atteints.

4.1.12. Le CESE estime que des dispositions en matière de promotion de la conformité devraient déjà être établies, telles que des fréquences d'étalonnage minimales pour les dispositifs de contrôle et des seuils d'incertitude de mesure à ne pas dépasser, conformément aux techniques de pointe.

Renforcement des droits définis par la convention d'Aarhus

4.1.13. Des améliorations ont été apportées à certains aspects liés à la participation du public et à l'accès à la justice, notamment à la suite d'une affaire portée devant le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus⁽⁸⁾. Les nouvelles garanties prévues à l'article 25, qui portent sur les voies de recours effectives et l'accès aux tribunaux, sont les bienvenues. Néanmoins, le CESE estime que la formulation de l'article 25 devrait être modifiée afin d'y inclure tous les actes ou les omissions relevant du champ d'application de la DEI, et pas seulement de l'article 24. En outre, il convient de mener une enquête minutieuse et systématique afin de déterminer si, et dans quelle mesure, les demandes d'informations commerciales confidentielles sont conformes au cadre d'Aarhus applicable.

(7) <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines>

(8) ACCC/C/2014/121 EU: <https://unece.org/acccc2014121-european-union>

4.2. Élément constitutif n° 2: soutenir l'innovation

4.2.1. Le CESE estime que la proposition ne prévoit pas d'outils ni d'incitations clairs pour favoriser une «innovation» significative. Premièrement, la finalité de cette innovation n'est pas explicite en raison de l'absence d'indicateurs clés de performance (ICP) et d'objectifs axés sur les résultats. Certaines dispositions sont prises pour orienter l'adoption des «techniques émergentes». Toutefois, les critères permettant d'évaluer ce qu'est une technique émergente se fondent exclusivement sur les niveaux de maturité technologique (NMT).

4.2.2. Le CESE souligne qu'une échéance de 2050 pour la réalisation de la «transformation» va à l'encontre des objectifs de l'UE en matière de réduction de la pollution et des émissions, ainsi que des seuils imposés par les limites de notre planète. Les étapes et les indicateurs clés de performance devraient être définis dès à présent dans le cadre d'un processus fondé sur des données scientifiques et inclure formellement les ONG et les autres acteurs concernés.

4.2.3. Les autres parties prenantes devraient jouer un rôle officiel dans l'élaboration des plans de transformation et dans l'échange d'informations concernant les documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) de l'UE. La liste des parties prenantes mentionnées dans la disposition relative à l'INCITE (*Innovation Centre for Industrial Transformation and Emissions* — Centre d'innovation pour la transformation et les émissions industrielles), y compris l'Agence européenne pour l'environnement, est plus pertinente. Il convient d'encourager une participation plus équilibrée des différents groupes d'intérêt et l'inclusion du monde universitaire et d'autres ONG du secteur de la protection de la santé.

4.2.4. Le CESE estime que des indicateurs clés de performance assortis d'objectifs d'action clairement fixés dans le temps devraient être élaborés et pourraient être ajoutés, par exemple, à l'annexe III de la DEI qui concerne les critères de détermination des MTD. Ces indicateurs clés de performance pourraient être utilisés pour orienter les révisions des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) ainsi que le processus du plan de transformation. Ces révisions devraient avoir lieu dans le cadre d'un processus bien conçu et en temps utile, assorti de jalons pouvant être planifiés à l'avance, afin de fournir des signaux précoces et un soutien adéquat à la planification.

4.2.5. Le CESE propose de fixer des principes minimaux en privilégiant la prévention de la pollution par rapport à sa réduction, et de vérifier si les techniques (émergentes) recensées sont compatibles avec la réalisation de l'acquis et des objectifs fixés en matière de «pollution zéro».

4.3. Élément constitutif n° 3: les ressources et les produits chimiques

4.3.1. L'article 15, paragraphe 3 bis, qui exige que les valeurs limites de performance environnementale soient comprises dans les fourchettes des niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles et des autres niveaux de performance environnementale associés aux MTD (NPEA-MTD), n'est pas suffisamment cohérent avec l'obligation faite aux exploitants d'appliquer les MTD et devrait correspondre aux niveaux stricts des fourchettes de NPEA-MTD qui se rapportent aux normes de «nouvelle installation», lorsqu'une différenciation est effectuée dans les conclusions sur les MTD correspondantes. Le CESE se félicite du renforcement du rôle des MTD en matière d'utilisation des ressources; non seulement elles sont bénéfiques pour l'environnement et la santé humaine, mais elles présentent également un intérêt économique pour les exploitants.

4.3.2. Les associations représentatives de travailleurs et les ONG soulignent par ailleurs les avantages découlant du remplacement des substances dangereuses et des mesures de prévention, qui se traduisent en fin de compte par une diminution des maladies professionnelles comme le cancer, première cause de décès au travail. Le CESE a souligné qu'une intégration directe dans le portail de l'Agence européenne pour l'environnement permettrait d'améliorer l'accès aux informations sur la performance et leur interprétation.

4.4. Élément constitutif n° 4: soutenir la décarbonation

4.4.1. La proposition ne permet pas de rendre la DEI adaptée à la protection du climat, laquelle revêt de l'importance aux yeux du CESE. Celui-ci est résolument favorable à une approche combinée et à une cohérence des politiques générant des avantages connexes.

4.4.2. La société civile a proposé d'inclure les dispositions suivantes dans le texte de la DEI: la «neutralité climatique» devrait être ajoutée en tant que critère supplémentaire des MTD; l'article 9, paragraphe 1, devrait être supprimé; les mesures de décarbonation sont également incluses dans les plans de transformation, à savoir 100 g éq. CO₂/kWh à compter du 1^{er} janvier 2035 et 0 g éq. CO₂/kWh au plus tard en 2040. Électrification et commutation des combustibles obligatoires.

4.4.3. Les acteurs de l'industrie défendent un point de vue différent et adopteraient plutôt une approche au cas par cas, dans l'attente des effets possibles de la directive SEQE-UE renforcée. Ils sont favorables à la proposition de la Commission de reporter l'examen à la mi-2028. Le principal argument est que le SEQE-UE est plus souple et permet aux exploitants de décider eux-mêmes quelles mesures sont rentables à mettre en œuvre.

4.5. Redéfinition/extension du champ d'application (points sectoriels)

Activités d'élevage intensif (inclusion des bovins, seuils révisés pour les volailles et les porcs)

4.5.1. La Commission européenne a proposé quelques changements concernant l'élevage industriel, basés sur les unités de gros bétail (UGB) ⁽⁹⁾. Elle prévoit qu'il en résultera un bénéfice pour la santé évalué à 5,5 milliards d'euros par an, pour un coût de mise en conformité estimé à environ 265 millions d'euros.

4.5.2. Les principaux changements concernent le régime d'autorisation, un régime d'autorisation «allégé» étant proposé dans un nouveau chapitre VI bis. Pour le CESE, il n'apparaît pas clairement comment le simple fait d'étendre le champ d'application pourra permettre de réduire la pollution. Les mesures à mettre en œuvre au moyen de «règles d'exploitation» (article 70 *decies*) ne sont pas encore définies et seraient soumises à un acte délégué de la Commission, le délai de mise en conformité étant fixé à 2030.

4.5.3. Les principales préoccupations de la société civile concernent la possibilité pour les États membres d'utiliser un système d'enregistrement qui va à l'encontre des exigences fixées dans les procédures d'autorisation au cas par cas (par exemple, l'état de l'environnement récepteur, notamment pour les nitrates et les effluents d'élevage). Cela marquerait un retour en arrière pour les activités actuellement réglementées par la DEI au titre de la section 6.6 (porcs et volailles). Il n'existe pas de lien direct avec la nécessité de se conformer aux normes de qualité environnementale et à la capacité de réception des terres. La pollution due à l'aquaculture devrait également être couverte. Enfin, les formulations utilisées dans le chapitre (article 70 *septies*) demeurent vagues par rapport à l'importance de ces questions.

4.5.4. La position des organisations représentatives concernées est la suivante: l'inclusion de l'élevage bovin semble prématurée, puisque les valeurs d'émission liées à l'épandage de fumier ne peuvent pas être mesurées correctement, mais sont plutôt estimées en fonction du type d'apport nutritionnel; même les estimations montrent un écart de plus de +/- 100 % par rapport à la moyenne. Ces chiffres sont encore plus imprécis dans l'élevage fondé sur les pâturages, où les émissions sont dispersées; aucune étude analytique n'a été consacrée à cette question par le JRC ou ne devrait l'être prochainement; les exploitants manquent de connaissances et de capacités pour collecter, fournir et communiquer des données de ce type.

4.5.5. La directive relative aux émissions industrielles vise à atteindre un niveau élevé de protection globale de l'environnement pour les installations industrielles de grande taille. La proposition de la Commission a pour effet que les exploitations agricoles qui comptent un cheptel d'au moins 150 unités de gros bétail (au titre de «valeur-seuil») seront soumises aux dispositions de la DEI, quelle que soit la technique d'élevage utilisée. En termes concrets, cela signifie que de ce fait, de nombreuses exploitations agricoles familiales ressortissent au champ d'application de la directive et doivent ainsi relever du même régime que d'autres installations industrielles de grande taille, comme celles destinées à produire du ciment ou de l'acier. Dans l'optique d'appliquer la directive de façon proportionnée et efficace par rapport aux coûts, le CESE recommande vivement de relever la valeur du seuil applicable aux exploitations d'élevage en s'appuyant sur une nouvelle analyse d'impact pertinente des techniques d'élevage.

4.5.6. Le CESE estime qu'il convient de clarifier le contenu des règles d'exploitation (article 70 *decies*), notamment de celles qui seraient les plus efficaces pour atteindre les objectifs déclarés de prévention de la pollution, tout en étant proportionnées pour les exploitants. Une distinction est établie selon que les animaux ne sont élevés que dans des installations intérieures de manière saisonnière ou non et selon le type de mesures à prendre pour la gestion du fumier. Le CESE recommande d'encourager davantage les exploitations d'élevage qui optent pour les meilleures pratiques environnementales, notamment l'agriculture biologique et d'autres pratiques agricoles respectueuses du bien-être des animaux, et qui les élèvent en plein air, en choisissant de préférence des races locales et rares adaptées à l'échelon local. Le nouveau cadre devrait promouvoir des pratiques durables et ne pas encourager l'optimisation des méthodes d'élevage intensif, par exemple en prévoyant davantage de mesures de contrôle de l'air en bout de chaîne. Le document EMAS de 2018 consacré au document de référence sectoriel relatif aux meilleures pratiques de management environnemental pour le secteur agricole ⁽¹⁰⁾ fournit une source d'inspiration pertinente pour les repères d'excellence qui pourraient servir de base utile à la définition de ces normes.

⁽⁹⁾ Les facteurs UGB sont fondés sur l'annexe II du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission.

⁽¹⁰⁾ Décision (UE) 2018/813 de la Commission du 14 mai 2018 concernant le document de référence sectoriel relatif aux meilleures pratiques de management environnemental, aux indicateurs de performance environnementale spécifiques et aux repères d'excellence pour le secteur de l'agriculture au titre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (JO L 145 du 8.6.2018, p. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32018D0813>

4.5.7. L'aquaculture est un écosystème complexe qui génère, outre les émissions, des avantages environnementaux synergiques: microclimat, contrôle de la température, qualité de l'air, bilan hydrique, captage de carbone, biodiversité, etc. Les émissions ne peuvent donc pas être évaluées de manière isolée. Il n'existe pas d'étude analytique détaillée du JRC, même sur la liste des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF). En raison du nombre élevé de technologies existantes, dont certaines sont neutres pour le climat, une définition très précise des versions des MTD est nécessaire.

Activités d'extraction minière

4.5.8. La Commission propose d'inclure dans son champ d'application quelques types d'activités minières et d'extraction des métaux. Le CESE soutient cette inclusion dans la mesure où elle peut avoir une incidence significative sur l'environnement, favoriser une exploration écologique des ressources afin qu'elles soient extraites de la manière la plus efficace possible et, partant, améliorer l'acceptation par le public. La demande de minerais critiques devrait fortement augmenter dans l'UE, entraînant des pressions supplémentaires en faveur de nouvelles activités minières. Dans la plupart des cas, ces activités sont déjà réglementées au niveau national, et une approche européenne favoriserait des conditions de concurrence équitables.

Inclusion de la fabrication de batteries gigawattheure

4.5.9. La proposition de la Commission prévoit d'inclure dans le champ d'application de la directive relative aux émissions industrielles la fabrication de batteries lithium-ion et l'assemblage d'éléments de batteries et de groupes-batteries avec une capacité de production égale ou supérieure à 3,5 GWh par an. Le CESE approuve cette inclusion en raison des premières conclusions ayant trait aux graves incidences potentielles que ces activités peuvent avoir, notamment en ce qui concerne la consommation d'eau et l'utilisation de métaux dangereux. En raison de l'électrification des transports et d'autres applications, ce secteur connaît une croissance rapide. La raison pour laquelle la proposition initiale de seuil de capacité de 2,5 GWh a été abaissée à la dernière minute n'est toutefois pas claire.

Mise en décharge

4.5.10. La Commission propose de durcir les exigences applicables à la mise en décharge; il ne s'agit donc pas d'une extension du champ d'application. La définition des meilleures techniques disponibles en la matière améliorerait les effets de la mise en décharge sur l'environnement et le climat, notamment en ce qui concerne la prévention et le captage des émissions de méthane. La directive sur la mise en décharge⁽¹⁾ remonte à 1999. Contrairement à ce qu'elle énonce, il n'existe pas de normes de MTD applicables à la mise en décharge. Au paragraphe 5.3, il est en outre précisé que le traitement biologique couvre les activités de traitement anaérobie. Le CESE approuve ces deux clarifications.

5. Observations générales (révision du PRTR européen)

5.1. Les PRTR doivent poursuivre au moins trois objectifs interdépendants, comme indiqué à l'article 1 du protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants (voir paragraphe 1.19).

5.2. Le CESE estime que des portails de données intégrées qui soient modernes et faciles à utiliser sont essentiels pour assurer le suivi des progrès en matière de prévention de la pollution et de responsabilité publique. Si le Comité accueille favorablement certaines des nouvelles dispositions, telles que la communication systématique d'informations sur les intrants (consommation, matières premières, incidences sur la chaîne d'approvisionnement), la mise en contexte des informations, la communication de données sur les émissions diffuses, la convivialité maximale et l'intégration de différents flux d'informations, il exprime de sérieuses préoccupations concernant des exigences plus spécifiques, à savoir la manière de permettre l'évaluation comparative et la promotion de la conformité.

6. Observations spécifiques (révision du PRTR européen)

6.1. Le CESE n'est pas convaincu que le report de l'établissement de la liste des polluants préoccupants soit la voie à suivre.

6.2. Le CESE estime que les citoyens ont un intérêt légitime à recevoir des informations utiles sur l'empreinte environnementale des produits.

6.3. La Commission déclare avoir pour objectif de «capturer au moins 90 % des rejets de chaque polluant dans l'air, l'eau et le sol [...]; y compris des seuils de zéro pour les substances présentant un risque particulièrement élevé pour l'environnement ou la santé humaine», ce que salue le Comité.

⁽¹⁾ Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182 du 16.7.1999, p. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:31999L0031>

6.4. Le maintien des seuils de déclaration augmentera la charge administrative pour les autorités compétentes; lorsqu'il existe des données de suivi, il convient de les utiliser et, partant, de les déclarer. Sur la base de ce qui précède, le CESE n'approuve pas les seuils de déclaration.

6.5. Le CESE estime qu'il est possible d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du processus de déclaration. Les exploitants devraient pouvoir déclarer directement sur le portail de l'AEE les données de surveillance, lesquelles sont tirées pour une grande partie de systèmes de mesure continue des émissions. Dans de nombreux pays de l'Union européenne, mais aussi en Chine et aux États-Unis, les données brutes desdits systèmes sont directement mises à la disposition du public en temps réel (ou dans un délai d'un mois) dans une base de données centralisée. L'Agence européenne pour l'environnement ne propose pas encore cette fonctionnalité. Le Comité estime que donner aux exploitants la possibilité d'effectuer directement une télédéclaration auprès de l'AEE allégerait la charge administrative et d'évaluation de la conformité qui pèse sur les autorités compétentes, tout en permettant à divers utilisateurs finaux d'accéder plus rapidement aux informations. L'autorité compétente conserverait ses responsabilités en matière de validation et de respect des règles au moyen de droits d'accès spéciaux; le statut des entrées de données pourrait être affiché (en attente de validation/validé).

Bruxelles, le 14 juillet 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
