



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.9.2005  
COM(2005) 446 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPEEN**

**Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique**

{SEC(2005) 1132}  
{SEC(2005) 1133}

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

## Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique

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

### 1. INTRODUCTION

La pollution atmosphérique nuit à la santé humaine et à l'environnement. La nécessité d'améliorer la qualité de l'air, reconnue depuis plusieurs décennies déjà, a donné lieu à des mesures à l'échelon national et au niveau de l'UE, ainsi qu'à une participation active aux conventions internationales<sup>1</sup>. L'UE a concentré son action sur l'établissement de normes de qualité minimales pour l'air ambiant et sur la lutte contre les pluies acides et l'ozone troposphérique. Elle est notamment parvenue à réduire les émissions polluantes provenant des grandes installations de combustion et des sources mobiles, à améliorer la qualité des carburants et à intégrer les impératifs en matière de protection de l'environnement dans les secteurs des transports et de l'énergie.

En dépit des améliorations notables réalisées, la pollution atmosphérique continue à avoir des répercussions graves. C'est pourquoi le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (6<sup>e</sup> PAE) prévoit l'élaboration d'une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique en vue d'atteindre «des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement»<sup>2</sup>. Dans le cadre de sa communication relative au programme «Air pur pour l'Europe (Clean Air For Europe - CAFE)<sup>3</sup>, la Commission a examiné dans quelle mesure la législation en vigueur permettrait à elle seule de réaliser les objectifs du 6<sup>e</sup> PAE d'ici à 2020. Cette analyse, fondée sur les meilleures données scientifiques et sanitaires disponibles, portait sur les émissions futures et leurs répercussions sur la santé et l'environnement. Elle a révélé que la pollution atmosphérique continuerait à exercer des impacts négatifs considérables même si la législation actuelle était appliquée de manière effective.

En conséquence, la présente stratégie thématique sur la pollution atmosphérique (ci-après dénommée «la *stratégie*») définit des objectifs intermédiaires en matière de pollution de l'air dans l'UE et propose des mesures appropriées pour les atteindre. Elle recommande que la législation en vigueur soit modernisée et axée davantage sur les polluants les plus nocifs, et que des efforts supplémentaires soient entrepris pour intégrer les préoccupations ayant trait à l'environnement dans les autres politiques et programmes.

---

<sup>1</sup> Par exemple la convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution - *CLRTAP*).

<sup>2</sup> Décision 1600/2002/CE - JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

<sup>3</sup> COM(2001) 245.

## 2. ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

La pollution atmosphérique est un problème à la fois local et transfrontière causé par l'émission de certains polluants qui, soit isolément, soit à la suite de réactions chimiques, ont des répercussions négatives sur l'environnement et la santé.

Du point de vue de la santé, l'ozone troposphérique et les particules («poussière fine») sont les polluants les plus préoccupants. Les effets de l'exposition à ces polluants peuvent aller des troubles respiratoires légers au décès prématuré (voir annexe 2). L'ozone n'est pas émis directement, mais résulte de réactions entre les composés organiques volatils (COV) et les oxydes d'azote (NOx) sous l'effet du rayonnement solaire. Les particules peuvent être émises directement dans l'air (particules dites «primaires») ou se former dans l'atmosphère (particules dites «secondaires») à partir de gaz tels que le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), les oxydes d'azote (NOx) et l'ammoniac (NH<sub>3</sub>).

Les écosystèmes sont également endommagés par (1) les dépôts de substances acidifiantes – oxydes d'azote, dioxyde de soufre et ammoniac – qui entraînent la disparition d'espèces végétales et animales; (2) l'excès d'azote nutritif, sous forme d'ammoniac et d'oxydes d'azote, qui peut perturber les communautés végétales et s'infiltrer dans les eaux douces, causant dans les deux cas une perte de diversité biologique («eutrophisation»); et (3) l'ozone troposphérique, qui cause des détériorations physiques et ralentit la croissance des cultures, des forêts et des plantes. Par ailleurs, la pollution atmosphérique attaque les matériaux, d'où une dégradation des bâtiments et des monuments.

Des progrès considérables ont d'ores et déjà été réalisés dans la réduction des émissions des principaux polluants atmosphériques. La figure 1 illustre les réductions des émissions d'oxydes d'azote, de dioxyde de soufre, de composés organiques volatils et d'ammoniac que les politiques en vigueur ont permis d'atteindre depuis 1990.

Ces réductions ont eu des effets positifs, même si deux tiers des lacs et cours d'eau scandinaves sous surveillance sont encore menacés par les dépôts acides et que 55% de l'ensemble des écosystèmes de l'UE souffrent d'eutrophisation. Même en cas de pleine application de la législation existante, les problèmes environnementaux et sanitaires ne seront toujours pas résolus en 2020 en l'absence de mesures complémentaires. Si, par rapport à 2000, on s'attend à une réduction de quelque 44% de la superficie des écosystèmes touchés par les excès de dépôts acides, les données actuelles indiquent une réduction limitée à 14% des zones sujettes à eutrophisation, dans la mesure où les émissions d'ammoniac ne devraient diminuer que faiblement. Toutefois, il n'a pas été possible d'inclure dans les projections les réductions potentielles des émissions d'ammoniac du fait de la réforme de la Politique Agricole Commune<sup>4</sup> et d'autres mesures récentes. La superficie des forêts dans lesquelles les concentrations d'ozone sont excessives ne baissera que de 14%.

---

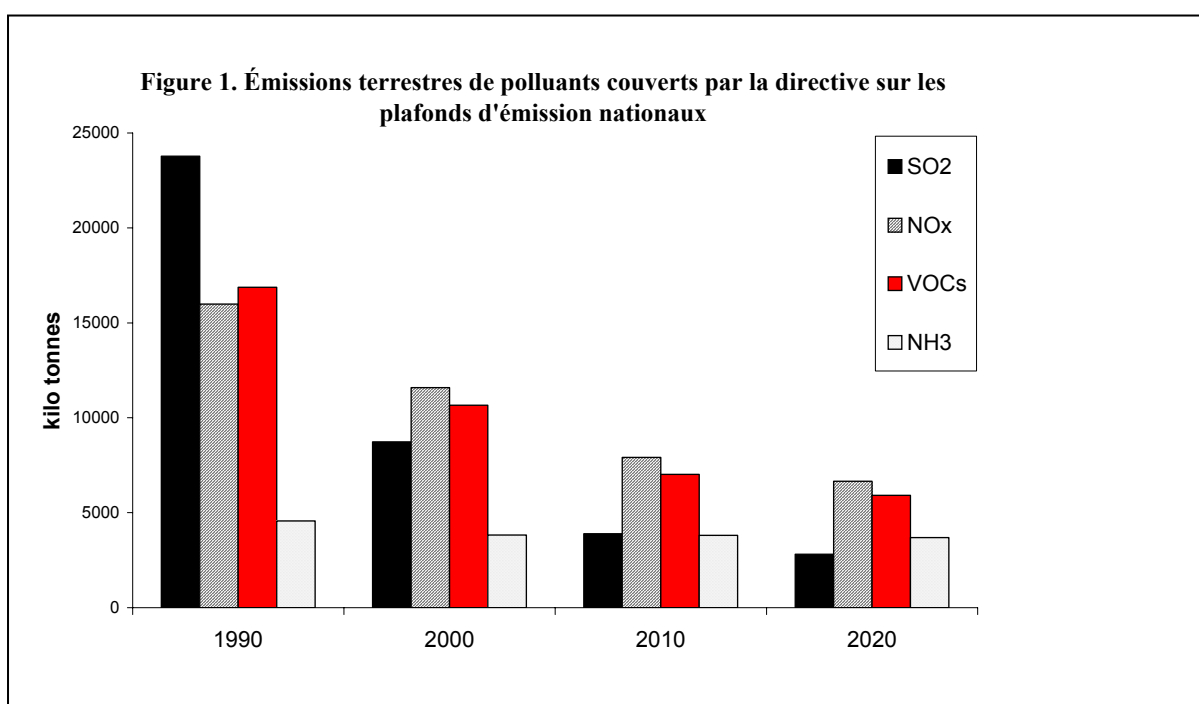
<sup>4</sup>

Les toutes premières estimations de l'impact de la réforme de la PAC en 2003 indiquent une réduction de 5 à 6% des émissions d'ammoniac par rapport à l'année de référence (2000) du seul fait de la réduction du cheptel. Cette estimation ne tient pas compte de l'impact positif lié à la réduction attendue de l'utilisation des engrais minéraux azotés.

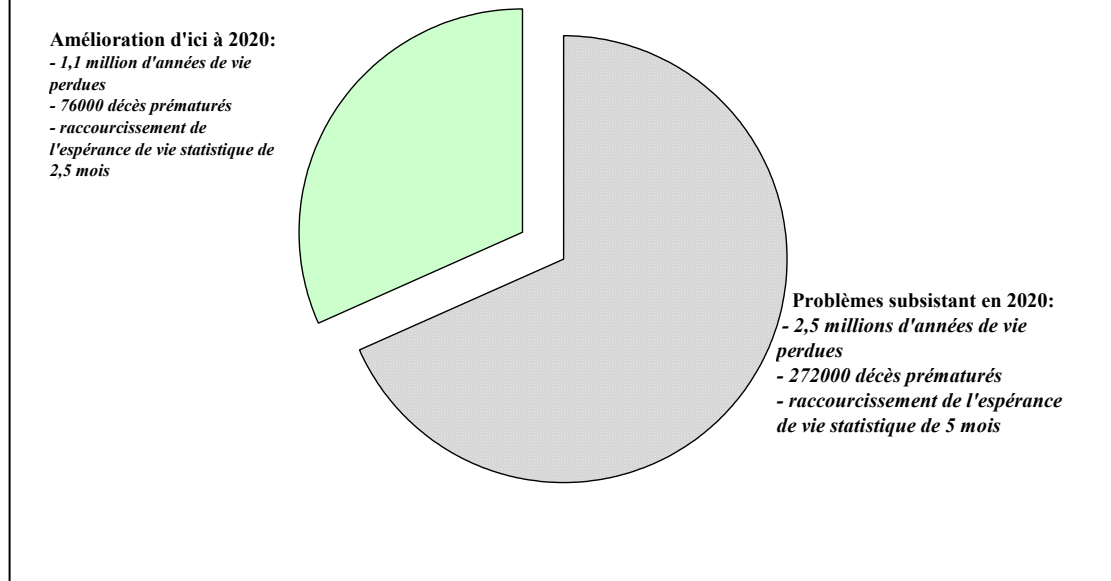
S'agissant des effets sur la santé, les  $PM_{2,5}$  présentes dans l'atmosphère raccourcissent actuellement l'espérance de vie statistique dans l'UE de plus de 8 mois, soit une perte annuelle de 3,6 millions d'années de vie. La figure 2 indique que, même avec une mise en œuvre efficace des politiques actuelles, ce chiffre ne pourra être ramené qu'à 5,5 mois environ (soit une perte annuelle de 2,5 millions d'années de vie ou 272 000 décès prématurés). Quant à l'ozone, on estime qu'il causera quelque 21 000 décès prématurés en 2020. Les conséquences pour la qualité de la vie sont donc graves. Les enfants, les personnes âgées, de même que les personnes souffrant d'asthme ou de maladies cardio-vasculaires sont particulièrement vulnérables. En termes monétaires, les préjudices causés à la seule santé humaine sont évalués à 189-609 milliards d'euros par an en 2020. Compte tenu de ces coûts, il serait inconcevable de ne pas adopter de mesures supplémentaires.

### 3. OBJECTIFS DE «LA STRATEGIE»

Pour ce qui est du milieu naturel, la réalisation des objectifs du 6<sup>e</sup> PAE, à savoir atteindre «des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement» équivaut à l'absence de tout dépassement des charges et niveaux critiques. Dans le cas de la santé humaine, la situation est plus complexe dans la mesure où il n'a pas été possible, pour certains polluants comme les particules et l'ozone troposphérique, de déterminer un niveau d'exposition ne présentant aucun danger. En revanche, les données sanitaires disponibles indiquent clairement que les mesures prises pour réduire les émissions de ces polluants auront des effets bénéfiques pour la population de l'UE.



**Figure 2. Effets des particules sur la mortalité en 2000 & 2020 (en cas de poursuite des politiques actuelles)**



Dans le cadre de l'analyse d'impact<sup>5</sup>, divers scénarios ont été étudiés en vue d'atteindre ces objectifs stratégiques; ces scénarios allaient de l'absence d'action supplémentaire à l'application de toutes les mesures techniquement réalisables. Même si toutes ces mesures techniques étaient mises en œuvre, indépendamment du coût, il ne serait toujours pas possible de réaliser les objectifs ambitieux du 6<sup>e</sup> PAE. Il convient dès lors d'opérer un choix politique quant au niveau de protection de la santé et de l'environnement réalisable d'ici à 2020, en tenant compte des avantages et des coûts associés. Des analyses approfondies ont été menées pour déterminer les coûts et les avantages liés à chaque degré d'ambition, afin de définir le niveau présentant le rapport coût/efficacité le plus avantageux, compatible avec la stratégie de Lisbonne et avec la stratégie de développement durable de la Communauté. L'analyse et les différents scénarios sont décrits de manière détaillée dans l'analyse d'impact accompagnant la présente communication.

La stratégie choisie définit des objectifs en matière de santé et d'environnement (annexe 3), ainsi que des objectifs de réduction des émissions pour les principaux polluants. Ces objectifs seront réalisés par étapes jusqu'en 2020 et permettront de protéger les habitants de l'UE contre l'exposition aux particules et à l'ozone présents dans l'air, et de mieux protéger les écosystèmes européens contre les pluies acides, l'excès d'azote nutritif et l'ozone. Concrètement, cela implique une réduction de la concentration de PM<sub>2,5</sub> de 75% et une réduction de celle de l'ozone troposphérique de 60% par rapport à ce qui est techniquement faisable en 2020. En outre, les espaces naturels menacés par l'acidification et l'eutrophisation seront réduits de 55% par rapport à ce qui est techniquement possible.

La réalisation de ces objectifs suppose une réduction des émissions par rapport aux niveaux de 2000 de 82% pour le SO<sub>2</sub>, 60% pour le NO<sub>x</sub>, 51% pour les COV, 27%

<sup>5</sup> SEC(2005) 1133.

pour l'ammoniac et 59% pour les PM<sub>2,5</sub> primaires. Ces réductions seront dans une large mesure atteintes au travers des dispositions déjà adoptées et mises en œuvre dans les États membres. On estime qu'elles permettront d'éviter la perte d'environ 1,71 million d'années de vie du fait de l'exposition aux particules et qu'elles réduiront de 2 200 le nombre de décès prématurés dus à l'exposition à l'ozone, et ce par rapport à la situation en 2000. Elles permettront en outre de réduire notablement les dommages environnementaux causés par les pluies acides aux forêts, aux lacs, aux cours d'eau et à la diversité biologique, ainsi que de mieux protéger les écosystèmes européens contre les apports atmosphériques d'azote nutritif.

Une partie de la stratégie sera mise en œuvre au moyen d'une révision de la législation actuelle sur la qualité de l'air ambiant, dont les deux principaux éléments sont les suivants:

- (a) simplification des dispositions existantes et fusion de cinq instruments juridiques en une directive unique;
- (b) introduction de nouvelles normes de qualité de l'air pour les particules fines (PM<sub>2,5</sub>) présentes dans l'atmosphère.

La directive sur les plafonds d'émission nationaux (PEN)<sup>6</sup> sera également révisée de manière à garantir une réduction des émissions d'oxydes d'azote, de dioxyde de soufre, de composés organiques volatils, d'ammoniac et de particules primaires cohérente avec les objectifs intermédiaires proposés pour 2020.

D'après les estimations, compte tenu du degré d'ambition choisi, cette stratégie devrait se traduire par des gains d'au moins 42 milliards d'euros par an en termes de santé. Parmi ces gains figurent la réduction du nombre de décès prématurés, la diminution des maladies, la réduction du nombre d'hospitalisations, l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre, etc. Bien qu'il n'existe pas de méthodologie reconnue pour évaluer la dégradation des écosystèmes en termes monétaires, la réduction de la pollution atmosphérique aura également des répercussions positives notables du point de vue des risques et de la superficie des écosystèmes susceptibles d'être endommagés par l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone. Les écosystèmes ayant déjà subi des dégradations pourront se rétablir plus rapidement. En outre, cette réduction freinera la détérioration des bâtiments et des matériaux. De même, les dommages aux cultures seront réduits d'environ 0,3 milliard d'euros par an.

La réalisation de ces objectifs devrait coûter quelque 7,1 milliards d'euros par an (soit environ 0,05% du PIB de l'UE-25 en 2020). La situation nette de l'emploi ne devrait cependant pas être modifiée. La perte de productivité liée aux problèmes de santé sera réduite et les groupes à faibles revenus, qui sont généralement exposés aux niveaux de pollution atmosphérique les plus élevés, pourraient être les principaux bénéficiaires.

Les normes environnementales peuvent jouer un rôle de catalyseur et favoriser la croissance et l'innovation dans les entreprises. L'UE peut s'assurer des avantages concurrentiels et exploiter les possibilités offertes en concentrant la recherche et le

---

<sup>6</sup> Directive 2001/81/CE - JO L 309 du 27.11.2001, p. 22.

développement sur des technologies économes en ressources et moins polluantes, que les autres pays seront, à terme, amenés à adopter également. Les pays industrialisés, comme les États-Unis et le Japon, ont d'ores et déjà adopté des politiques similaires en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, telles que la réglementation «Clean Air Interstate Rule» dans le cas des États-Unis. Il est également clair que les pays en développement, comme la Chine et la Corée, sont de plus en plus préoccupés par ce problème, prennent des mesures positives pour limiter les émissions et s'inspirent des politiques et des techniques mises en œuvre par l'Europe.

#### **4. ACTIONS ET MOYENS**

Pour atteindre ces objectifs stratégiques, la législation actuelle en matière de qualité de l'air sera simplifiée et les autres législations seront révisées en tant que de besoin. Les véhicules neufs feront l'objet d'initiatives supplémentaires et, sous réserve d'une évaluation approfondie des incidences, de nouvelles mesures pourraient être envisagées pour les émissions des petites installations de combustion, des navires et des avions. La panoplie de mesures proposée sera fondée sur le recours aux Fonds structurels communautaires et à la coopération internationale, sur une mise en œuvre renforcée et sur une sélection judicieuse des instruments.

##### **4.1. Améliorer l'efficacité de la législation en matière d'environnement**

La présente stratégie repose sur l'hypothèse selon laquelle la législation en vigueur est appliquée de manière efficace. Afin de garantir cette application efficace et de se doter d'une «meilleure réglementation», la Commission propose de simplifier la législation actuelle en matière de qualité de l'air de manière à alléger les obligations administratives et à permettre aux États membres de surmonter les difficultés qu'ils rencontrent pour se conformer aux règles en vigueur actuellement. La Commission s'efforcera par ailleurs de renforcer la cohérence des évaluations de la qualité de l'air, de diffuser les meilleures pratiques et de consolider son dialogue constructif avec les États membres.

###### *4.1.1. Simplification de la législation en matière de qualité de l'air*

La présente stratégie est assortie d'une proposition législative qui fusionne la directive-cadre<sup>7</sup>, les première<sup>8</sup>, deuxième<sup>9</sup> et troisième<sup>10</sup> directives-filles et la décision sur l'échange d'informations<sup>11</sup>. La quatrième directive-fille<sup>12</sup>, adoptée récemment, sera intégrée ultérieurement au travers d'une procédure de «codification» simplifiée. La proposition clarifie et simplifie la législation existante, abroge les dispositions obsolètes, modernise les exigences en matière de présentation de rapports et introduit de nouvelles dispositions sur les particules fines.

---

<sup>7</sup> Directive 96/62/CE - JO L 296 du 21.11.1996, p. 55.

<sup>8</sup> Directive 1999/30/CE - JO L 163 du 29.6.1999, p. 41.

<sup>9</sup> Directive 2000/69/CE - JO L 313 du 13.12.2000, p. 12.

<sup>10</sup> Directive 2002/3/CE - JO L 67 du 9.3.2002, p. 14.

<sup>11</sup> Décision 97/101/CE - JO L 35 du 5.2.1997, p. 14.

<sup>12</sup> Directive 2004/107/CE - JO L 23 du 26.1.2005, p. 3.

### *Renforcement de la mise en œuvre*

En vertu de la directive-cadre et des directives-filles, des valeurs limites pour la qualité de l'air s'appliquent sur l'ensemble du territoire des États membres. L'expérience prouve que certaines zones souffrent de problèmes aigus et exceptionnels. C'est pourquoi il est envisagé, dans le cadre de la nouvelle proposition et pour autant que les États membres puissent démontrer qu'ils ont pris toutes les mesures raisonnables pour mettre en œuvre cette législation, de permettre à ces derniers de solliciter une prolongation du délai fixé pour le respect des dispositions dans les zones touchées, à condition de remplir des critères stricts et de mettre en place des plans en vue de leur mise en conformité.

### *Modernisation de la surveillance et de la présentation des rapports*

Les États membres surveillent la pollution atmosphérique sur environ 3 000 sites et communiquent régulièrement les informations recueillies au public et à la Commission. La Commission, en coopération avec l'Agence européenne pour l'environnement, propose de passer à un mécanisme de notification électronique reposant sur un système d'information commun fondé sur l'infrastructure d'information spatiale INSPIRE<sup>13</sup>. Cette approche allégera les charges administratives, réduira le volume des rapports ayant trait au contrôle de la conformité, limitera les flux d'information et améliorera l'accès du public aux données.

### *Contrôle de l'exposition humaine aux PM<sub>2,5</sub> dans l'air ambiant*

Il ressort des données disponibles que les particules fines (PM<sub>2,5</sub>) sont plus dangereuses que les particules de dimensions plus importantes, bien que les particules grossières (particules de 2,5 à 10 µm de diamètre) ne doivent pas être négligées. Il convient donc de compléter les contrôles existants portant sur les PM<sub>10</sub> par des mesures destinées à limiter les risques inacceptables liés à l'exposition aux PM<sub>2,5</sub> et à réduire l'exposition générale du public partout dans l'UE. Un plafond de 25 µg/m<sup>3</sup> est proposé, plafond qui ne devrait probablement pas impliquer de nouveaux efforts, excepté dans les zones les plus polluées de l'UE. Le niveau choisi pour ce plafond tient compte des incertitudes inhérentes aux connaissances actuelles quant aux risques liés aux PM<sub>2,5</sub>. Il est également proposé que les États membres assurent un suivi plus systématique des niveaux de PM<sub>2,5</sub> dans l'air ambiant dans les zones urbaines, afin de réaliser un premier pas vers une réduction des concentrations de fond urbaines sur leur territoire.. Un objectif intermédiaire uniforme de réduction de 20% est proposé pour l'ensemble des États membres, à atteindre entre 2010 et 2020. Il est prévu de revoir cet objectif lorsque plus d'informations sur la qualité de l'air mesurée seront disponibles. Cette révision portera en particulier sur l'introduction d'objectifs différenciés pour les différents États membres en fonction de leur situation en matière de qualité de l'air et sur la possibilité de rendre ces objectifs légalement contraignants.

---

<sup>13</sup> COM(2004) 516 du 23.7.2004.



#### 4.1.2. Révision de la directive PEN

La Commission réexaminera en 2006 la directive sur les plafonds d'émission nationaux et proposera des plafonds d'émission révisés qui seront basés sur le scénario décrit dans la présente stratégie. Cette proposition sera soumise à une analyse d'impact détaillée. Elle tiendra compte de la nécessité d'une approche intégrée de la gestion de l'azote (voir section 4.2.3). Des dispositions simplifiées en matière de mise en œuvre et de présentation de rapports seront également envisagées, de même que l'introduction d'objectifs pour les particules primaires. Aucune disposition autre que les directives actuelles sur les grandes installations de combustion<sup>14</sup> et sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC)<sup>15</sup> n'est prévue pour les installations de combustion d'une capacité supérieure à 50 MW<sub>th</sub>. La possibilité de simplifier la législation actuelle couvrant les émissions industrielles sera cependant examinée.

#### 4.1.3. Cohérence avec les autres politiques environnementales

La stratégie est cohérente par rapport aux politiques en matière de changement climatique et contribuera au respect des engagements visant à mettre fin à la perte de diversité biologique et favoriser, à terme, son rétablissement. Les mesures définies dans la présente stratégie contribueront également à la réalisation des objectifs de la stratégie communautaire concernant le mercure<sup>16</sup> au travers d'une réduction des émissions de mercure liées aux activités de combustion, ainsi qu'à celle des objectifs de la directive-cadre sur l'eau et de la stratégie thématique sur le milieu marin qui sera présentée prochainement.

La surveillance des sols, de la qualité de l'eau et de la diversité biologique sera prise en compte lors de l'évaluation des politiques en matière de qualité de l'air, dans la mesure où toutes ces politiques sont influencées par l'acidification et les apports excessifs d'azote nutritif. De même, les activités de surveillance de la qualité de l'air et d'établissement de rapports viendront en appui du Plan d'action pour l'environnement et la santé.

## 4.2. Intégration des préoccupations liées à la qualité de l'air dans les autres politiques

La réalisation des objectifs définis dans la présente stratégie nécessitera des efforts et des engagements de la part d'autres secteurs.

#### 4.2.1. Énergie

Une utilisation plus efficace de l'énergie et une meilleure utilisation des ressources naturelles peuvent contribuer à réduire les émissions nocives. L'UE s'est fixé pour objectif indicatif de produire, d'ici à 2010, 12% de son énergie et 21% de son électricité à partir de sources renouvelables. Elle a également adopté des objectifs

---

<sup>14</sup> Directive 2001/80/CE - JO L 309 du 27.11.2001, p. 1. Il a été procédé à un réexamen conformément à l'article 4, paragraphe 7, de cette directive. Voir [http://europa.eu.int/comm/environment/air/future\\_stationary.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/air/future_stationary.htm).

<sup>15</sup> Directive 96/61/CE - JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

<sup>16</sup> COM(2005) 20.

minimums pour la part des biocarburants et proposé des mesures pour la sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire. Plusieurs mesures ont été arrêtées dans le but de réduire la demande en énergie, et notamment des dispositions relatives à l'étiquetage du rendement énergétique des appareils et à la performance énergétique des bâtiments, une directive sur la production combinée de chaleur et d'électricité et une directive concernant la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour les produits consommateurs d'énergie. Le livre vert sur l'efficacité énergétique examine lui aussi plusieurs moyens de progresser dans ce domaine<sup>17</sup>.

#### 4.2.1.1. Petites installations de combustion

Cette source d'émissions de plus en plus importante ne fait encore l'objet d'aucune réglementation au niveau communautaire. La Commission étudiera l'opportunité d'étendre la directive IPPC aux sources d'émissions dont la capacité est inférieure à 50 MW<sub>th</sub>. Des normes techniques harmonisées seront par ailleurs élaborées pour les appareils de combustion domestiques et leurs combustibles. Dans la mesure du possible, les immeubles résidentiels et commerciaux de petite taille devraient être inclus dans une directive élargie sur l'efficacité énergétique<sup>18</sup>.

#### 4.2.1.2. Émissions de COV dans les stations-service

Compte tenu du rôle joué par les composés organiques volatils dans la formation de l'ozone troposphérique, la Commission examinera la possibilité de réduire davantage les émissions de COV dans les stations-service.

#### 4.2.2. *Transports*

Conformément aux engagements pris dans le livre blanc sur une politique commune des transports<sup>19</sup>, la Commission continuera à promouvoir le passage à des modes de transport moins polluants et aux carburants de substitution, la réduction des encombrements routiers et l'internalisation des coûts externes des transports. S'agissant de la tarification des infrastructures, la Commission a déjà formulé des propositions concernant l'imposition de redevances pour l'utilisation des infrastructures routières par les poids lourds (Eurovignette), et un cadre commun applicable à tous les modes de transport sera examiné en temps opportun. Ci-dessous figurent diverses mesures envisageables, qui pourraient être complétées par d'autres à l'occasion du réexamen du livre blanc prévu pour 2005.

##### 4.2.2.1. Transports terrestres

Des initiatives ont été prises pour revitaliser et intégrer les systèmes ferroviaires européens. Ces initiatives sont soutenues par les orientations pour le développement des réseaux transeuropéens de transport adoptées en 2004, qui donnent la priorité aux modes de transport respectueux de l'environnement, dont le rail. En outre, le programme «Marco Polo» contribuera au développement du transport ferroviaire intermodal et le programme européen de radionavigation par satellite, GALILEO, renforcera l'efficacité des transports en général.

---

<sup>17</sup> COM(2005) 265.

<sup>18</sup> Directive 2002/91/CE - JO L 1 du 4.1.2003, p. 65.

<sup>19</sup> COM(2001) 370 du 12.9.2001.

Une proposition visant à réduire les émissions des voitures particulières et des camionnettes neuves sera adoptée en 2005 (EURO V). La Commission va également soumettre une proposition en vue de limiter davantage les émissions des poids lourds. À terme, la Commission étudiera aussi la possibilité d'améliorer les procédures de réception des véhicules de manière que les émissions enregistrées lors des cycles d'essai reflètent davantage les conditions de conduite réelles.

La Commission envisagera également d'autres mesures, telles que:

- des orientations pratiques en vue d'une tarification différenciée en fonction des dommages et des impacts de la pollution atmosphérique dans les zones écologiquement sensibles;
- l'établissement d'obligations et de recommandations à l'intention des pouvoirs publics afin que ces derniers appliquent, dans le cadre des marchés publics, des quotas minimums annuels pour l'achat de véhicules neufs moins polluants et économes en énergie;
- la mise en place d'un cadre commun pour la désignation de zones à faibles émissions.

Les véhicules routiers moins récents sont à l'origine de niveaux d'émission disproportionnés. C'est pourquoi les États membres devraient, lorsqu'ils élaborent leurs plans en vue de respecter les objectifs de qualité de l'air, envisager, pour les véhicules les plus polluants, des programmes de mise à niveau (« retrofitting ») et de mise hors circulation.

Dans sa stratégie thématique pour l'environnement urbain, la Commission étudiera la meilleure manière d'aider les États membres et les collectivités locales à établir et à mettre en œuvre des plans de transport urbain durable intégrant l'amélioration des transports en commun et la gestion de la demande. Ceci afin que les activités de transport contribuent de manière équitable à la réalisation des objectifs fixés en matière de qualité de l'air, de bruit et de changement climatique.

#### 4.2.2.2. Transports aériens

Des mesures offrant des possibilités de synergies entre le changement climatique et la qualité de l'air seront examinées dans une prochaine communication sur l'utilisation des instruments économiques dans la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique.

#### 4.2.2.3. Transports maritimes

Les émissions polluantes de SO<sub>2</sub> et de NO<sub>x</sub> en provenance des navires sont très préoccupantes, dans la mesure où l'on s'attend à ce qu'elles dépassent celles de l'ensemble des sources terrestres dans l'UE d'ici à 2020. Ces émissions sont régies par l'annexe VI de la convention de l'OMI pour la prévention de la pollution par les navires, et tous les États membres qui n'ont pas encore ratifié cette annexe devraient le faire dès que possible.

La Commission a élaboré une stratégie de l'UE sur les émissions des navires et une directive sur la teneur en soufre des combustibles marine<sup>20</sup> a fait l'objet d'un accord. Des efforts supplémentaires restent cependant nécessaires, et la Commission a l'intention de:

- soumettre au Conseil une recommandation relative à une décision autorisant la Commission à négocier dans le cadre de l'OMI en vue de renforcer les normes actuelles en matière d'émissions atmosphériques; la Commission a l'intention d'envisager une proposition visant à renforcer les normes pour les émissions de NOx avant la fin de 2006 si où l'OMI ne fait pas de proposition dans ce sens d'ici à cette date;
- promouvoir le recours au réseau électrique du littoral (l'électricité devant de préférence avoir été produite à partir de sources renouvelables) lorsque les navires sont à quai, en établissant des orientations à ce sujet et en étudiant la possibilité d'exonérations pour les taxes sur l'énergie;
- veiller à ce que le critère du niveau d'émission faible soit effectivement pris en compte dans le cadre des programmes de financement de l'UE tels que Marco Polo et les Autoroutes de la mer.

#### 4.2.3. *Agriculture*

Le secteur de l'élevage (bétail, porcs et volaille) et l'utilisation d'engrais minéraux sont responsables de la grande majorité des émissions d'ammoniac. La récente réforme de la politique agricole commune devrait réduire les émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture du fait (1) de la suppression du lien entre le soutien financier et l'obligation de conserver un nombre spécifique d'animaux; (2) de l'élimination des incitations en faveur de l'intensification, qui se traduira par une réduction de l'utilisation des engrais minéraux; et (3) de la subordination de l'octroi intégral des paiements directs au respect des directives en matière d'environnement. Des améliorations supplémentaires devraient être apportées par la mise en œuvre effective de certaines directives ayant trait à l'environnement, comme la directive sur les nitrates, la directive IPPC, la directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et la directive-cadre sur l'eau.

Toutefois, il se pourrait que ces améliorations ne permettent pas à elles seules d'atteindre les objectifs de la stratégie. Étant donné le rôle joué par l'azote dans plusieurs problèmes environnementaux, la Commission poursuivra une approche cohérente et intégrée en matière de gestion de l'azote<sup>21</sup>. Priorité sera donnée aux mesures et aux politiques visant à réduire l'utilisation «excessive» de l'azote dans l'agriculture et couvrant aussi bien les émissions de nitrate dans l'eau que les émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote dans l'atmosphère. Ces politiques pourraient porter sur (1) la teneur en azote des aliments pour bétail, (2) l'utilisation excessive d'engrais azotés, et (3) la promotion des activités de recherche relatives au cycle de l'azote et à ses incidences sur l'environnement.

---

<sup>20</sup> COM(2002) 595.

<sup>21</sup> Conformément à la déclaration de la 3<sup>e</sup> conférence internationale sur l'azote, tenue en octobre 2004 à Nanjing (Chine).

Les États membres devront, pour se conformer aux plafonds d'émission existants et nouveaux qui seront fixés pour l'azote lors de la révision de la directive, établir des plans et des programmes pour démontrer la manière dont ils comptent respecter ces nouveaux plafonds. La réalisation des objectifs de réduction pourrait exiger l'élaboration de plans d'action nationaux et l'établissement d'obligations applicables au niveau de l'exploitation, ce qui permettra d'introduire par étapes les réductions d'émissions sur une période d'une dizaine d'années à compter de l'entrée en vigueur de la directive PEN révisée.

Le règlement en vigueur sur le développement rural et les propositions de la Commission en la matière pour la période 2007-2013 prévoient plusieurs possibilités pour lutter contre les émissions d'ammoniac en provenance de sources agricoles. Il s'agit notamment de mesures ayant trait à la modernisation des exploitations, au respect des normes et à l'agro-environnement. La Commission demande instamment aux États membres de tirer pleinement parti de ces mesures. Les États membres peuvent notamment élaborer des programmes agro-environnementaux allant au-delà des obligations légales en matière d'environnement et des exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais définies dans les programmes de développement rural. Ces mesures pourraient aussi contribuer à un meilleur respect du code de la CLRTAP sur les bonnes pratiques agricoles<sup>22</sup>.

#### 4.2.4. *Fonds structurels*

Bon nombre de mesures contribuant à améliorer la qualité de l'air mises en œuvre par les États membres et les régions bénéficient d'un cofinancement au titre des Fonds structurels. La proposition de la Commission en vue de la réforme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013<sup>23</sup> comprend des mesures qui favoriseront la réalisation des objectifs de la présente stratégie. Elle prévoit notamment de soutenir les systèmes de transport durables, un approvisionnement en énergie durable et moins polluant, ainsi que la remise en état et la réutilisation des terrains à l'abandon. La protection de l'environnement est évoquée dans les trois objectifs proposés, à savoir la convergence, la compétitivité et l'emploi, et la coopération territoriale. S'agissant du premier objectif, qui vise les régions et les pays défavorisés, la qualité de l'air est mentionnée dans la proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>24</sup>. Parmi les priorités de la politique de cohésion future figure également l'exploitation optimale des éco-innovations et des éco-technologies, ainsi que l'introduction de systèmes de gestion environnementale dans les PME.

#### 4.2.5. *Dimension internationale*

Compte tenu de la contribution régionale et mondiale croissante à la pollution de l'air en Europe, la Communauté doit s'efforcer de parvenir à un consensus international quant à l'importance de la pollution hémisphérique. La Commission, en coopération avec les États membres, va coprésider avec les États-Unis un nouveau groupe de travail sur la pollution de l'air hémisphérique dans le cadre de la CLRTAP. Par

---

<sup>22</sup> Code dont l'application est imposée par l'annexe IX du protocole de Göteborg à la CLRTAP (convention régionale sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance).

<sup>23</sup> COM(2004) 492.

<sup>24</sup> COM(2004) 495, article 4.

ailleurs, elle intensifie actuellement sa coopération avec la Chine dans le domaine de la pollution atmosphérique. L'UE va également continuer à soutenir les travaux scientifiques et les activités de surveillance menés au titre de cette convention.

## **5. PROCHAINES ETAPES**

### **5.1. Évaluation, réexamen & recherche**

La présente stratégie sera réexaminée en 2010 et les résultats obtenus seront intégrés dans l'évaluation finale du 6<sup>e</sup> PAE. L'évaluation permanente des politiques va se poursuivre sur la base des indicateurs existants et des informations notifiées. Les travaux d'évaluation s'intensifieront dans l'optique du réexamen.

L'analyse qui sous-tend la présente stratégie repose sur la recherche communautaire en matière de pollution atmosphérique, notamment dans le domaine des répercussions des particules sur la santé, menée au titre des divers programmes-cadres de RDT<sup>25</sup>. La stratégie s'inspire également des modèles et outils économiques et environnementaux mis au point grâce aux fonds communautaires consacrés à la RDT<sup>26</sup>.

Au cours des prochaines années, il conviendra de lancer de nouvelles recherches sur sources d'émission, la chimie de l'atmosphère, la dispersion des polluants et les effets de la pollution atmosphérique sur la santé et l'environnement, par exemple dans le cadre d'études épidémiologiques européennes à long terme. Il faudra également améliorer l'évaluation monétaire des incidences sur les écosystèmes et l'analyse du coût et de l'efficacité des mesures effectivement mises en œuvre. Cela nécessitera des fonds de l'UE pour la RDT, des travaux du Centre commun de recherche de la Commission, et le soutien des États membres.

### **5.2. Consultations menées**

La stratégie a fait l'objet de plus de cent réunions entre les parties intéressées dans le cadre du programme CAFE et d'une consultation publique de deux mois sur l'internet. Sur les 11 578 réponses reçues, plus de 10 000 émanaient de particuliers. Les personnes qui se sont manifestées ont fait état de la nécessité évidente d'une meilleure information du public, exprimé leur souhait d'être mieux protégées contre la pollution atmosphérique et se sont déclarées prêtes à payer pour une réduction des risques à un niveau similaire à celui visé pour l'eau potable.

Le groupe directeur de CAFE restera le principal forum pour la consultation future des parties intéressées, mais la structure actuelle des groupes consultatifs sur la pollution atmosphérique devra à terme être modifiée. En outre, un groupe de travail chargé de contribuer aux travaux techniques liés à la révision de la directive NECD a été créé en mai 2005. Il est par ailleurs probable qu'il soit davantage fait appel au comité de réglementation sur la pollution atmosphérique pour les questions de mise

---

<sup>25</sup> Groupe CLEAR (<http://www.nilu.no/clear/>); Réseau thématique INTEGAIRE (<http://www.integaire.org/>).

<sup>26</sup> Évaluation de la santé dans le cadre des projets ExternE et Newext; l'analyse macro-économique repose sur le modèle d'équilibre général GEM-E3.

en œuvre, notamment en ce qui concerne la surveillance et la présentation des rapports.

## **6. CONCLUSION**

La pollution atmosphérique continue à porter préjudice à la santé et à la qualité de vie des habitants de l'UE, ainsi qu'au milieu naturel. Compte tenu de l'amplitude des effets constatés, il ne serait pas raisonnable de s'en tenir à la seule mise en œuvre de la législation existante. La présente stratégie définit une perspective à long terme en vue de l'amélioration de la qualité de l'air en Europe.