COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.5.2018
COM(2018) 330 final

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

Une Europe qui protège: de l'air pur pour tous

1. LE DEFI DE LA QUALITE DE L'AIR

La qualité de l'air s'est améliorée dans l'Union européenne (UE) au cours des dernières décennies, grâce aux efforts déployés conjointement par l'UE et par les autorités nationales, régionales et locales. Ainsi, depuis 2000, le PIB de l'UE a augmenté de 32 %, tandis que les émissions des principaux polluants atmosphériques ont baissé de 10 % à 70 % en fonction du polluant[1].

Toutefois, dans la plupart des États membres, le non-respect des normes de qualité de l'air continue de nuire à la qualité de vie des citoyens de l'UE. La situation est particulièrement préoccupante dans les régions urbaines, où vit la majorité des Européens.

La pollution de l'air est à l'origine de maladies graves et chroniques, telles que l'asthme, les problèmes cardiovasculaires et le cancer du poumon. Selon les dernières données de l'Organisation mondiale de la santé[2], les niveaux de pollution de l'air restent dangereusement élevés dans de nombreuses régions du monde, 9 personnes sur 10 respirant un air fortement chargé en polluants. La pollution de l'air demeure la première cause de décès prématurés liée à l'environnement dans l'Union européenne, avec plus de 400 000 décès prématurés par an[3] selon les estimations. La société en paie le prix fort, avec des coûts externes de santé élevés[4].

L'opinion publique est fortement sensibilisée à la question de la pollution atmosphérique et les citoyens attendent des actions de la part des pouvoirs publics. Dans un récent sondage d'opinion sur l'environnement dans l'UE, la pollution atmosphérique a été citée comme le problème le plus préoccupant après le changement climatique[5]. Les citoyens s'attendent légitimement à ce que des mesures efficaces soient prises à tous les niveaux pour réduire la pollution de l'air et les protéger de ses effets nocifs.

L'UE s'est donc fixé pour objectif, au moyen d'actes législatifs adoptés par les États membres et le Parlement européen, de garantir des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement. Pour atteindre cet objectif, des actions et une coopération au niveau mondial, européen, national et local doivent être mises en place pour garantir des politiques efficaces en matière de qualité de l'air.

Conformément au principe de subsidiarité, la mise en œuvre s'appuie dans une large mesure sur des mesures nationales, régionales et locales adaptées aux besoins et situations spécifiques.

La présente communication présente les efforts de large portée consentis par l'UE pour soutenir et faciliter les mesures que les États membres doivent prendre pour atteindre leurs objectifs, ainsi que les mesures d'exécution actuellement adoptées pour faire en sorte que

---

1 AEE (2017) «Air quality in Europe – 2017 Report»: entre 2000 et 2015, les émissions ont diminué dans l'UE, de 8 % (ammoniac) à 72 % (oxydes de soufre).

2 http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action

3 AEE (2017) «Air quality in Europe – 2017 Report». Agence européenne pour l'environnement

4 Selon les estimations, ces coûts sont de l'ordre de 330 à 940 milliards d'euros par an [analyse d'impact sous-tendant le programme «Air pur pour l'Europe», SWD(2013)532].

5 Eurobaromètre spécial 468: attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement.

l'objectif commun d'un air pur pour tous les Européens soit atteint et maintenu dans l'ensemble de l'UE.

2. POLITIQUE DE L'UE EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR

L'UE s'emploie depuis des décennies à améliorer la qualité de l'air en réglementant les émissions de substances dangereuses dans l'atmosphère, en améliorant la qualité des carburants et en appliquant des exigences de protection de l'environnement aux secteurs des transports, de l'industrie et de l'énergie. L'objectif est de ramener la pollution atmosphérique à des niveaux permettant de réduire au minimum ses effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement sur tout le territoire de l'Union européenne. Une coordination au niveau de l'UE est importante, car la pollution atmosphérique ne s'arrête pas aux frontières nationales. La législation européenne laisse aux États membres le choix des moyens à mettre en œuvre pour se conformer aux valeurs limites convenues au niveau de l'UE. Pour les principales sources de pollution, l'application de normes à l'échelle de l'UE permet de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le programme «Air pur pour l'Europe»[6] de 2013 a réaffirmé la volonté d'amener dès que possible l'ensemble de l'UE à la pleine conformité aux normes en vigueur en matière de qualité de l'air, et a fixé des objectifs pour 2020 et 2030. La politique de l'Union dans ce domaine repose sur trois grands piliers.

Le premier pilier est constitué des normes de qualité de l'air ambiant définies dans les directives sur la qualité de l'air ambiant[7] en ce qui concerne l'ozone troposphérique, les particules, les oxydes d'azote, les métaux lourds dangereux et un certain nombre d'autres polluants[8]. Tous les États membres devaient respecter ces normes de qualité de l'air sur l'ensemble de leur territoire à partir de 2005 ou 2010, en fonction du polluant[9]. En cas de dépassement des valeurs limites fixées, les États membres sont tenus d'adopter des plans relatifs à la qualité de l'air prévoyant des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Le deuxième pilier comprend les objectifs nationaux de réduction des émissions établis dans la directive sur les plafonds d'émission nationaux pour les principaux polluants atmosphériques transfrontières: oxydes de soufre, oxydes d'azote, ammoniac, composés organiques volatils et particules[10]. Les objectifs nationaux de réduction des émissions ont récemment été revus afin d'inclure de nouvelles limites à respecter en 2020 et en 2030 et un polluant supplémentaire: les particules fines ($PM_{2,5}$). Les États membres doivent établir, d'ici à 2019, des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique en vue de remplir leurs engagements de réduction des émissions.

Le troisième pilier se compose des normes en matière d'émissions applicables aux principales sources de pollution, depuis les véhicules automobiles et les navires jusqu'à la

6 COM(2013) 918.

7 Directives 2004/107/CE et 2008/50/CE.

8 Au total, 12 polluants sont couverts par cette législation: anhydride sulfureux, dioxyde d'azote et oxydes d'azote, particules (PM10 et PM2,5), ozone, benzène, plomb, monoxyde de carbone, arsenic, cadmium, nickel et benzo[a]pyrène.

9 L'échéance a pu être reportée (jusqu'en 2015 pour le dioxyde d'azote et le benzène, et jusqu'en juin 2011 pour les particules) dans certaines circonstances.

10 Directive 2001/81/CE, telle que remplacée par la directive 2016/2284/UE.

production d'énergie et l'industrie. Ces normes sont définies au niveau de l'UE dans des actes législatifs ciblant les émissions industrielles[11], les émissions des centrales électriques[12], des véhicules[13] et des carburants[14], ainsi que la performance énergétique des produits[15].

Par ailleurs, à la suite du scandale des émissions des véhicules en 2015, le train de mesures sur les émissions en conditions de conduite réelles[16] a été adopté, afin de garantir la bonne mise en œuvre des normes d'émission de polluants atmosphériques et le renforcement des prescriptions relatives à la réception par type. Ce train de mesures prévoit des essais de mesure des émissions d'oxydes d'azote et de particules, ainsi que de nouvelles règles de conformité en service visant à améliorer les essais des véhicules déjà en service. Les modifications les plus récentes ont été adoptées le 3 mai en vue de réduire davantage les marges d'incertitude technique dans les essais de mesure des émissions en conditions de conduite réelles, de renforcer les contrôles des émissions des véhicules déjà en circulation et de mettre en place des essais par des tiers indépendants et agréés. En outre, depuis septembre 2017, les nouveaux types de véhicules utilitaires légers doivent être soumis à une nouvelle procédure d'essai de réception par type, en laboratoire, plus proche des conditions de conduite réelles[17].

La Commission européenne a également proposé de nouvelles normes d'émission de CO_2 pour les voitures et les camionnettes, afin d'aider les constructeurs à tirer parti de l'innovation et à mettre sur le marché beaucoup plus de véhicules à émissions faibles ou nulles[18]. La toute première proposition législative de la Commission européenne sur les normes d'émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds neufs, présentée dans le cadre du troisième train de mesures en matière de mobilité, devrait également avoir des effets indirects à long terme sur la qualité de l'air en améliorant davantage la consommation de carburant et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre de ce type de véhicules, tout en encourageant la mise sur le marché de véhicules utilitaires lourds à émissions faibles ou nulles, notamment des bus, avec des retombées positives sur les émissions de polluants atmosphériques.

Par ailleurs, l'UE protège la santé et la sécurité des travailleurs dans l'ensemble de l'Europe, au travers de sa législation établissant des exigences minimales de qualité de l'air sur les lieux de travail[19]. Cette législation prévoit l'établissement de valeurs limites d'exposition professionnelle à un certain nombre de substances chimiques dangereuses. L'actuelle

---

11 Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

12 Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles et directive (UE) 2015/2193 relative aux installations de combustion moyennes.

13 Règlement (CE) n° 443/209 établissant des normes d'émission de CO2 pour les voitures particulières neuves et règlement (CE) n° 510/2011 établissant des normes d'émission de CO2 pour les véhicules utilitaires légers neufs, règlements sur les normes d'émission de CO2 pour les voitures neuves et les véhicules utilitaires légers neufs.

14 Directive 97/70/CE concernant la qualité des carburants

15 Directive 2009/125/CE sur l'écoconception.

16 Règlement (UE) 2016/427, règlement (UE) 2016/646 et règlement (UE) 2017/1154.

17 Procédure d'essai harmonisée au niveau mondial pour les véhicules légers (WLTP).

18 Proposition de règlement établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs [COM (2017) 676].

19 Directive-cadre 89/391/CEE (JO L 183 du 29.6.89, p. 1), complétée notamment par la directive 89/654/CEE sur les lieux de travail (JO L 393 du 30.12.89, p. 1), la directive 98/24/CE relative aux agents chimiques (JO L 131 du 5.5.1998, p. 11) et la directive 2004/37/CE sur les agents cancérigènes ou mutagènes au travail (JO L 158 du 30.4.2004, p. 50).

Commission a été particulièrement active: elle a soumis une série de propositions destinées à modifier la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes en fixant des valeurs limites pour mieux protéger des millions de travailleurs contre les cancers d'origine professionnelle, qui constituent la plus grande cause de décès lié au milieu de travail[20].

3. EXEMPLES DE MESURES DESTINEES A REDUIRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

Différentes séries de mesures ont été prises au fil des ans à l'échelle de l'UE, des États membres et des autorités locales en vue de réduire efficacement les émissions de polluants atmosphériques, provenant notamment des grandes installations de combustion, des installations industrielles et des transports, y compris des véhicules routiers (par exemple au moyen de l'amélioration de la qualité des carburants et des normes d'émission EURO successives). Il existe donc des solutions économiquement avantageuses qui peuvent soutenir l'innovation et avoir une incidence positive sur la compétitivité de l'UE, conformément aux grandes priorités de la Commission européenne en matière de croissance durable et de création d'emplois[21].

3.1. Mesures visant à réduire les émissions du secteur des transports

Les dernières données disponibles montrent que le secteur des transports est le principal responsable des émissions d'oxydes d'azote et qu'il contribue de manière significative aux émissions de particules[22].

Les mesures destinées à réduire davantage les émissions peuvent passer par des améliorations techniques, par un changement des comportements, par la gestion de la demande (solutions d'aménagement urbain ou de covoiturage pour promouvoir des modes de transport plus propres), ou par des investissements dans les infrastructures (par exemple, pour le ravitaillement en carburants de substitution, ou pour les transports publics).

Pour aider les autorités à prendre ces mesures, la Commission européenne a présenté l'an dernier deux trains de mesures sur la mobilité. Dans le premier, elle a proposé de mettre à jour la réglementation de l'UE sur la tarification routière et d'étendre son champ d'application aux autobus, aux camionnettes et aux voitures particulières[23], de promouvoir une tarification routière fondée sur la distance, différenciée en fonction des performances environnementales des véhicules lourds et des véhicules légers en vue d'internaliser le coût réel de leur utilisation. Le deuxième train de mesures comprenait des mesures visant à promouvoir des transports publics mieux intégrés et plus propres, à réorienter le transport longue distance de fret de la route vers le rail, la navigation intérieure ou le transport maritime à courte distance, et à accélérer la transition vers des véhicules à émissions faibles ou nulles, grâce aux nouvelles normes d'émission de CO2 pour les voitures et les camionnettes, et grâce aux marchés publics[24], notamment pour l'acquisition de bus urbains à émissions nulles. La

[20] À ce jour, trois propositions ont été soumises [COM(2016) 248, COM(2017) 11 et COM (2018) 171]; la première a entre-temps été adoptée par le Parlement européen et le Conseil et est devenue la directive (UE) 2017/2398, JO L du 27.12.2017, p. 8.

[21] Analyse d'impact sous-tendant le programme «Air pur pour l'Europe», SWD(2013)532, annexe 9.

[22] AEE (2017) «Air Quality in Europe – 2017 Report». Agence européenne pour l'environnement

[23] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures [COM(2017) 275].

[24] Proposition de révision de la directive relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie – COM(2017) 653.

Commission européenne a également présenté un plan d'action[25], soutenu par des financements supplémentaires, en faveur du déploiement transeuropéen d'infrastructures pour les carburants de substitution, notamment de points de recharge pour les véhicules électriques. En outre, dans le cadre du troisième train de mesures en matière de mobilité, la Commission européenne a proposé des normes en matière d'émission de CO2 pour les véhicules utilitaires lourds, notamment des incitations pour les véhicules à émissions faibles ou nulles. Elle a également présenté un plan d'action stratégique destiné à créer un écosystème compétitif et durable pour les batteries en Europe, qui met l'accent sur la fabrication des cellules. Une production de batteries compétitive et basée en Europe sera essentielle pour permettre à l'industrie automobile européenne de bâtir son avantage concurrentiel en ce qui concerne les véhicules à émissions faibles ou nulles.

Enfin, la Commission européenne prépare actuellement des orientations non contraignantes assorties de recommandations et de bonnes pratiques pouvant aider les administrations locales à résoudre les questions de réglementation de l'accès des véhicules aux zones urbaines. Ainsi, il existe, outre l'utilisation de vignettes, différentes manières de faire respecter les zones à émissions réduites, par exemple au moyen des technologies modernes de l'information. La Commission européenne dialogue avec les parties prenantes et les autorités nationales et locales afin de favoriser la cohérence et l'information concernant la réglementation en matière d'accès et aide les villes à fournir des informations ou des données qui s'y rapportent. En tout état de cause, il importe de veiller à ce que tous les plans en matière de restrictions d'accès ne soient pas conçus de manière isolée, mais s'inscrivent dans le cadre d'un vaste plan de mobilité urbaine durable et soient dûment intégrés dans les plans locaux relatifs à la qualité de l'air établis en vertu de la directive 2008/50/UE.

Des manifestations telles que la Semaine européenne de la mobilité, qui se termine souvent par une journée sans voiture, peuvent contribuer à sensibiliser le public aux bienfaits d'un air pur grâce à la marche et au vélo.

3.2. Mesures visant à réduire les émissions générées par la production de chaleur et d'électricité

La combustion par les centrales électriques, les installations industrielles et les ménages pour produire de l'électricité et de la chaleur est la principale responsable des émissions de dioxyde de soufre et de particules[26].

Les mesures visant à réduire les émissions de polluants atmosphériques provenant de la production d'électricité et de chaleur vont souvent de pair avec des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elles prévoient une utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables sans combustion (comme l'énergie solaire, éolienne ou hydraulique), la cogénération de chaleur et d'électricité, la production d'énergie décentralisée (mini-réseaux et panneaux solaires), des dispositifs, y compris des incitations fiscales, pour remplacer les chaudières les plus anciennes et les moins performantes, des installations de chauffage et de refroidissement urbains ou, dans certains cas, une interdiction des combustibles solides. Ces mesures sont très efficaces pour réduire les émissions de particules. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État constituent un cadre qui permet aux États membres de faciliter les investissements en faveur de ces mesures.

[25] COM(2017) 652.

[26] AEE (2017) «Air Quality in Europe – 2017 Report». Agence européenne pour l'environnement

3.3. Mesures visant à réduire les émissions provenant de l'industrie

Les mesures visant à réduire les émissions provenant de l'industrie — le deuxième plus grand responsable d'émissions de particules et le plus grand émetteur de composés organiques volatils — reposent essentiellement sur la mise en œuvre des «meilleures techniques disponibles» (MTD) établies en vertu de la directive relative aux émissions industrielles[27]. Dans la pratique, les grandes installations industrielles établies dans l'UE, y compris les grandes installations de combustion, doivent appliquer les techniques les plus efficaces qui sont techniquement réalisables et économiquement viables pour prévenir ou réduire les émissions au sein du secteur.

Ces mesures contribuent déjà à une amélioration sensible de la qualité de l'air, et la mise en œuvre des nouvelles normes environnementales de l'UE applicables aux grandes installations de combustion, qui ont été adoptées en 2017, permettra de limiter encore les émissions d'anhydride sulfureux et de dioxyde d'azote dans l'ensemble de l'Europe.

3.4. Mesures visant à réduire les émissions provenant du secteur agricole

L'agriculture est une source importante de polluants atmosphériques tels que l'ammoniac, qui est un précurseur des particules, et les retombées au niveau urbain ne sont pas négligeables. Les mesures visant à réduire ces émissions comprennent des mesures agronomiques (réduire le besoin d'engrais azotés), des mesures liées à l'élevage (stockage fermé du lisier, meilleure application du lisier et des engrais à base d'urée, stratégies améliorées d'alimentation du bétail de manière à ce que les animaux produisent moins de lisier riche en ammoniac, et méthanisation pour les grandes exploitations) ou des mesures liées à l'énergie (mise en place d'installations photovoltaïques ou diminution de la consommation de carburant). Ces mesures sont déjà disponibles et viables sur les plans technique et économique et devraient être appliquées plus largement.

4. ŒUVRER DE CONCERT POUR GARANTIR UN AIR PUR A TOUS LES EUROPEENS

Des normes de qualité de l'air ont été approuvées à la fois par les États membres au sein du Conseil et par le Parlement européen, afin de répondre aux inquiétudes légitimes des citoyens concernant leur santé. Des normes communes garantissent que chaque personne bénéficie d'un niveau minimal de qualité de l'air partout dans l'UE, tout en créant des conditions équitables pour les entreprises. Pour que ces normes soient mises en œuvre de manière efficace, les autorités publiques doivent intervenir aux niveaux national, régional et local par-delà les frontières administratives. Lorsque l'absence d'action conduit au non-respect de la législation européenne sur la qualité de l'air, les juridictions nationales sont compétentes pour statuer sur la question, comme l'ont récemment montré les décisions prises par des tribunaux dans plusieurs États membres[28].

Le soutien financier de l'Union et une coopération étroite entre les autorités des États membres et la Commission européenne sont également indispensables. La Commission européenne a dès lors renforcé la coopération avec les États membres pour étayer leurs efforts

[27] Directive 2010/75/UE.

[28] En détaillant la manière dont les juridictions nationales doivent se prononcer sur les recours juridiques émanant de particuliers et d'associations, la communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement [C2017) 2616 final] fait référence à la jurisprudence importante de la Cour de justice de l'UE sur les exigences relatives à la qualité de l'air (C-237/07, *Janecek*, C404/13 *Client Earth*).

grâce à différentes initiatives et mesures. Elle est prête à intensifier encore cette coopération, y compris sur la base des plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

4.1. Renforcer la coopération avec les États membres au moyen des «dialogues sur l'air pur»

La Commission européenne a déjà organisé plusieurs dialogues sur l'air pur avec les États membres en vue de soutenir leurs efforts de mise en œuvre. Elle recherche également des synergies avec les politiques liées à l'Union de l'énergie et au changement climatique, notamment le train de mesures sur la mobilité propre, ainsi qu'avec des initiatives telles que la Plateforme pour les régions charbonnières en transition instituée au titre du cadre «Une énergie propre pour tous les Européens»[29].

En outre, la Commission européenne est disposée à poursuivre la discussion avec les États membres, notamment dans le cadre d'une tournée des capitales afin d'organiser des dialogues sur l'air pur avec les États membres confrontés à d'importantes lacunes de mise en œuvre. L'objectif est de faciliter la mise en œuvre pleine et entière des politiques européennes et nationales en matière de pollution atmosphérique dans tous les secteurs de l'économie, ainsi que de sensibiliser les citoyens, tout en leur permettant de participer directement aux mesures prises pour améliorer la qualité de l'air. La Commission assurera une représentation politique de haut niveau lors de ces dialogues, et invite les États membres à recourir à ce moyen pour faciliter l'adoption d'une approche intégrée du problème de la qualité de l'air, aux différents niveaux de gouvernance et dans les différents secteurs de l'économie.

Ces dialogues compléteront la coopération actuelle mise en place dans le contexte de l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale et de l'outil d'échange entre pairs, qui ont été lancés en 2017 afin d'améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale dans l'UE. Dans le même but, et afin d'encourager les États membres à agir pour remédier au dépassement des normes de qualité de l'air, la Commission européenne utilisera le nouveau forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale[30].

4.2. Rassembler les États membres, les régions et les villes

Le programme urbain de l'UE et l'initiative Actions innovatrices urbaines permettront de faciliter davantage la coopération avec et entre les acteurs de la ville à l'échelle de l'UE, en vue de lutter contre la pollution atmosphérique dans les zones urbaines, grâce à un budget de 372 millions d'euros pour la période de financement actuelle[31]. L'objectif est de financer des mesures concrètes pour relever toute une série de défis urbains, qu'il s'agisse de la lutte contre la pollution, de la mobilité ou du développement urbain durable.

Le forum «Air pur», mis en place par la Commission européenne en novembre 2017 à Paris, et la Semaine verte[32] 2018, consacrée aux défis urbains, permettent l'échange de bonnes pratiques entre tous les acteurs publics et privés, tout en renforçant la capacité des parties

---

[29] https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

[30] C(2018)10.- Décision de la Commission du 18.1.2018 relative à la création d'un groupe d'experts sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale.

[31] Dans le domaine de la qualité de l'air, le plan d'action pour la qualité de l'air a déjà été adopté: https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality.

[32] https://www.eugreenweek.eu/fr.

concernées à améliorer la qualité de l'air. Ils auront également pour effet de renforcer la cohérence des actions menées aux différents niveaux de gouvernance.

Pour faciliter les investissements dans des projets durables dans les villes européennes — y compris ceux qui soutiennent le programme «Air pur» —, la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement ont mis en place URBIS, une initiative destinée spécifiquement à prodiguer des conseils aux autorités urbaines[33]. URBIS a été mise en place pour renforcer l'accès des villes aux conseils techniques et financiers nécessaires pour élaborer des projets, des programmes et des plateformes de financement/d'investissement innovantes en matière d'investissement urbain. Il est d'ores et déjà évident qu'il existe une demande importante des autorités urbaines pour ce type de services.

Des synergies pourraient également être recherchées avec la Convention mondiale des maires, qui contribue avec succès à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et prône la transition vers une économie à faible intensité de carbone et la résilience à l'échelon urbain.

4.3. Mettre à disposition des fonds de l'UE pour financer des mesures visant à améliorer la qualité de l'air

Des fonds de l'UE ont été mis à disposition dans le cadre de divers instruments financiers et les États membres les ont utilisés avec succès pour relever le défi de la qualité de l'air, soit en soutenant directement des projets dans ce domaine, soit en intégrant efficacement des objectifs de qualité de l'air dans d'autres investissements (concernant les infrastructures, l'agriculture et le développement rural et régional, par exemple). La Commission européenne va intensifier sa collaboration avec les États membres pour les aider à faire un usage optimal des fonds non encore utilisés de cette période de programmation.

Au cours de l'actuelle période de programmation 2014-2020, les États membres ont alloué 1,8 milliard d'euros à des mesures en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air au titre des Fonds structurels et d'investissement européens. Toujours au cours de cette période de programmation, ces Fonds devraient également contribuer indirectement à améliorer la qualité de l'air par le truchement d'investissements dans l'économie à faible intensité de carbone (45 milliards d'euros), dans la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources (63 milliards d'euros au total) et dans les infrastructures de réseau (58 milliards d'euros au total), qui profiteront particulièrement aux régions et citoyens les plus vulnérables.

À ce jour, un tiers des investissements réalisés dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (environ 80 milliards d'euros) ont concerné l'énergie, les transports et l'environnement. Toutes ces mesures ont eu un effet positif indirect sur la qualité de l'air. Par ailleurs, le programme de recherche et développement Horizon 2020 de l'UE participe indirectement à la réduction des émissions et à l'amélioration de la qualité de l'air. Le financement porte notamment sur la recherche en matière de moyens de transport plus propres.

La Commission européenne a récemment proposé d'investir un milliard d'euros dans 39 projets de transports propres afin de moderniser le réseau ferroviaire européen, de développer les infrastructures pour les carburants de substitution et d'ouvrir la voie au transport par voie d'eau à émissions nulles. La contribution de la Commission permettra de débloquer au total 4,5 milliards d'euros de cofinancement public et privé au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Dans le cadre de l'appel mixte récemment clôturé concernant les

[33] http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm.

infrastructures pour carburants de substitution et la mobilité propre, 69 propositions de projet ont été présentées, sollicitant au total trois fois le montant de subvention disponible équivalant à 350 millions d'euros, pour un investissement total de plus de 4,2 milliards d'euros. Les résultats de cet appel sont attendus pour le mois d'octobre 2018. Ces investissements favoriseront le développement de transports plus propres en Europe et, partant, contribueront à réduire davantage les émissions.

Le programme LIFE a également joué un rôle déterminant dans l'amélioration de la qualité de l'air. À titre d'exemple, le projet intégré LIFE «Małopolska in a healthy atmosphere» (un air propre pour la région de Petite-Pologne), qui disposait initialement d'un budget d'environ 16 millions d'euros et a permis de mobiliser plus de 800 millions d'euros, a facilité la mise en œuvre du plan de cette région relatif à la qualité de l'air et a amélioré la qualité de vie de près de 20 millions de citoyens des régions polonaises de Silésie et de Petite-Pologne, mais également d'autres États membres, comme la Slovaquie et la République tchèque. Les projets intégrés en faveur de la qualité de l'air menés dans le cadre du programme LIFE seront particulièrement encouragés dans les prochains appels.

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027, tel qu'il a été proposé par la Commission européenne[34], continuera à promouvoir des mesures visant à améliorer la qualité de l'air, notamment grâce à l'objectif qui a été fixé de porter à 25 % la part des dépenses de l'UE contribuant à la réalisation des objectifs en matière de climat, à un renforcement du programme LIFE, qui soutiendra également des mesures en faveur de l'énergie propre et de l'efficacité énergétique, et à la réforme de la politique agricole commune.

4.4. Des aides d'État pour faciliter les investissements nationaux dans la mobilité à émissions faibles ou nulles

Les règles de l'UE relatives aux aides d'État facilitent la mise en place de systèmes de financement nationaux en proposant un cadre qui permet aux États membres de faciliter les investissements dans la mobilité à émissions faibles ou nulles, au profit tant de la qualité de l'air et de la lutte contre le changement climatique que de la compétitivité de notre industrie. Les États membres peuvent utiliser ces règles (au niveau national, régional ou local) pour lutter efficacement contre les émissions générées, par exemple, par le transport routier. Le régime d'aides d'État allemand approuvé en février 2018 est un exemple parmi tant d'autres de la manière dont les règles de l'UE aident les États membres à faciliter les investissements liés à l'acquisition de bus électriques et hybrides rechargeables et des infrastructures de recharge associées en vue de limiter la pollution atmosphérique[35].

4.5. Continuer à faire appliquer les règles

La Commission européenne a collaboré intensivement avec les autorités nationales ces dernières années, avant même l'entrée en vigueur des valeurs limites, afin de faire évoluer la situation de manière progressive et d'aider les États membres à se mettre en conformité avec la législation relative à la qualité de l'air. Cela s'est traduit par des améliorations, mais certains problèmes fondamentaux persistent. La Commission européenne est particulièrement préoccupée par le dépassement persistant des valeurs limites pour deux des principaux polluants ayant des effets considérables sur la santé: le dioxyde d'azote, qui est surtout lié à la

[34] COM(2018) 321 final.

[35] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_fr.htm

circulation routière[36] et à l'industrie, et les particules fines, qui sont essentiellement présentes dans les émissions imputables à l'industrie, à la circulation routière, au chauffage domestique et à l'agriculture. La Commission européenne souhaite continuer à travailler en partenariat avec les États membres pour atteindre les normes de qualité de l'air convenues, tout en utilisant les moyens juridiques dont elle dispose pour faire respecter la législation de l'UE dans ce domaine.

La pollution atmosphérique excessive due aux particules fines et au dioxyde d'azote

Situation actuelle

En ce qui concerne les **particules fines**, les valeurs limites fixées par l'UE s'appliquent depuis le 1er janvier 2005. Les concentrations de ces particules dans l'atmosphère continuent de dépasser ces valeurs dans une grande partie de l'Europe, des dépassements ayant été observés[37] dans 19 des 28 États membres. Selon les données les plus récentes, 19 % de la population urbaine de l'UE ont été exposés à des niveaux de particules fines supérieurs à la valeur limite journalière de l'UE et environ la moitié de cette population a été exposée à des concentrations dépassant les recommandations, plus strictes, de l'Organisation mondiale de la santé[38].

La Commission européenne a engagé des procédures d'infraction pour dépassement persistant des valeurs limites de particules fines (PM_{10}) contre 16 États membres (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Portugal, Pologne, Roumanie, Suède, Slovaquie et Slovénie).

La Cour de justice de l'Union européenne a déjà rendu des arrêts, en 2017[39] et 2018[40], concernant deux des pays où sont constatés les plus graves dépassements de particules fines en Europe, à savoir la Bulgarie et la Pologne. Ces arrêts confirment l'avis de la Commission européenne selon lequel les États membres concernés doivent prendre des mesures plus efficaces pour limiter le plus possible la durée de ces dépassements[41].

En outre, une procédure d'infraction liée à des dépassements de la valeur limite pour le dioxyde de soufre a été engagée contre la Bulgarie. Étant donné que la pollution par le dioxyde de soufre est principalement causée par l'industrie, les progrès accomplis pour réduire les émissions de particules fines devraient aussi avoir des effets positifs en ce qui concerne le dioxyde de soufre.

En ce qui concerne le **dioxyde d'azote**, les valeurs limites fixées par l'UE s'appliquent depuis le 1er janvier 2010. La valeur limite annuelle continue d'être largement dépassée dans toute l'Europe, des dépassements ayant été observés[42] dans 22 des 28 États membres. Selon les

---

[36] La circulation routière est responsable d'environ 40 % des émissions d'oxyde d'azote dans l'UE. Sur le total des émissions d'oxyde d'azote provenant de la circulation, 80 % environ sont dus aux véhicules à moteur diesel.

[37] Par au moins une station de surveillance.

[38] AEE (2017). Rapport 2017 sur la qualité de l'air en Europe. Agence européenne pour l'environnement.

[39] Arrêt de la Cour de justice du 5 avril 2017 dans l'affaire C-488/15, Commission/Bulgarie.

[40] Arrêt de la Cour de justice du 22 février 2018 dans l'affaire C-336/16, Commission/Pologne.

[41] http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15 et http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16

[42] Par au moins une station de surveillance.

données les plus récentes, 9 % de la population urbaine de l'UE ont été exposés à des niveaux de dioxyde d'azote dépassant la valeur limite annuelle[43].

À ce jour, des procédures d'infraction pour dépassement persistant des niveaux de dioxyde d'azote ont été engagées contre 13 États membres (Autriche, Belgique, République tchèque, Allemagne, Danemark, France, Espagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal et Royaume-Uni).

Mesures complémentaires

Le 30 janvier 2018, la Commission européenne a invité neuf États membres (Allemagne, France, Espagne, Hongrie, Italie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni), pour lesquels des procédures d'infraction étaient en cours concernant la pollution atmosphérique excessive due aux particules fines ou au dioxyde d'azote et pour lesquels l'étape suivante de la procédure était la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, à participer à un sommet sur la qualité de l'air organisé à Bruxelles.

L'objectif de ce sommet était d'inviter les États membres concernés à présenter des engagements contraignants supplémentaires en vue de la mise en œuvre de mesures rapides, efficaces et crédibles visant à s'attaquer à la source des dépassements actuels et à aboutir au respect des normes le plus rapidement possible dans toutes les agglomérations.

Après avoir évalué les informations complémentaires transmises par les États membres à la suite du sommet, la Commission européenne a conclu que les mesures adoptées ou prévues par six de ces États membres[44] ne permettraient pas d'écourter le plus possible les périodes de dépassement comme l'exige la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Par conséquent, la Commission a décidé de former un recours contre ces États membres devant la Cour de justice[45].

Par ailleurs, il est essentiel d'assurer une surveillance appropriée de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire des États membres. Cette surveillance inclut, par exemple, la mise en place de points de prélèvement dans les zones où sont signalées les plus fortes concentrations de polluants auxquelles la population est susceptible d'être exposée pendant une période significative. À cet égard, lorsqu'il a été constaté que la surveillance et la transmission des informations recueillies n'étaient pas effectuées correctement et qu'aucune mesure visant à mettre en place des systèmes appropriés n'avait été prise, comme en Roumanie, en Slovaquie, en Belgique et au Luxembourg, la Commission a engagé des procédures d'infraction pour résoudre ce problème. Si les mesures qui s'imposent ne sont pas prises par les États membres concernés, la Commission passera à l'étape suivante de ces procédures.

Garantir le respect intégral des normes d'émissions polluantes applicables aux véhicules

Respect des règles existantes par les États membres

À la suite du scandale lié aux émissions des véhicules diesel en 2015, la Commission européenne a invité les États membres à prendre des mesures et, en particulier, à faire appliquer la législation de l'Union. L'Union a pris des mesures étant donné, en particulier, a)

[43] AEE (2017). Rapport 2017 sur la qualité de l'air en Europe. Agence européenne pour l'environnement.

[44] La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni — en ce qui concerne le NO2 —, ainsi que l'Italie, la Hongrie et la Roumanie — pour les PM10.

[45] Voir le communiqué de presse à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fr.htm.

le taux insuffisant de rappels d'automobiles équipées de dispositifs d'invalidation interdits par la législation de l'UE et b) l'absence de sanctions (amendes administratives) à l'égard des constructeurs automobiles qui ont enfreint la législation de l'UE en recourant à des dispositifs faussant les résultats des tests de contrôle des émissions.

À cet égard, la Commission européenne a demandé aux États membres de procéder à des rappels obligatoires et/ou volontaires dans l'ensemble de l'UE. La Commission leur a également demandé d'envisager la possibilité d'apporter des modifications matérielles en plus des mises à jour logicielles, afin de veiller à ce que les émissions des voitures concernées soient totalement conformes à la législation de l'Union.

La Commission européenne est également en train de prendre des mesures décisives contre certains États membres pour manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de la législation de l'UE sur la réception par type des véhicules. Trois types de problèmes ont été pris en considération en ce qui concerne, d'une part, les sanctions infligées pour le recours à des dispositifs d'invalidation illicites et, d'autre part, les mesures correctives devant être prises par les États membres. Un certain nombre de procédures d'infraction sont toujours en cours[46]. Une série de procédures porte sur l'absence de mécanismes de sanction dans la législation nationale. La seconde série concerne les États membres qui ont délivré des certificats de réception à un constructeur automobile de l'UE, et elle se fonde sur la non-application présumée des dispositions nationales en matière de sanctions en dépit de l'utilisation de dispositifs d'invalidation illicites par le constructeur concerné. La troisième procédure lancée contre un État membre porte sur les stratégies de contrôle des émissions d'un constructeur automobile, y compris sur l'absence de sanctions[47].

Conjointement avec les États membres, la Commission européenne s'attaque au phénomène du commerce de véhicules d'occasion faisant l'objet d'actions de rappel.

Mesures complémentaires

S'agissant des procédures d'infraction en cours évoquées plus haut, et dans le cadre du dialogue permanent avec les États membres concernés, la Commission européenne vient de décider d'envoyer deux séries de lettres de mise en demeure complémentaires. L'une d'elles, adressée à trois États membres[48], cherche à obtenir des explications complémentaires sur les raisons de l'absence de décision finale en matière de sanctions dans le cadre de l'utilisation de dispositifs d'invalidation illicites par un groupe d'entreprises de construction automobile. Une lettre de mise en demeure complémentaire a été envoyée[49] à un État membre afin d'obtenir des explications sur les récentes mesures qu'il a prises en ce qui concerne les stratégies de

---

[46] Procédures lancées en décembre 2016 contre la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, la Lituanie, le Luxembourg, l'Espagne et le Royaume-Uni. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_fr.htm. La procédure engagée contre de la Lituanie a été clôturée en juillet 2017. Dans le cadre de ces procédures, une lettre de mise en demeure complémentaire (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_FR.htm) a été adressée à cinq États membres en juillet 2017.

[47] En mai 2017, la Commission a ouvert une procédure d'infraction contre l'Italie (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_fr.htm).

[48] Deuxième lettre de mise en demeure complémentaire adressée à l'Allemagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Voir le communiqué de presse à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fr.htm. Compte tenu des initiatives prises en République tchèque, en Grèce et en Espagne pour répondre aux préoccupations de la Commission, aucune mesure supplémentaire ne doit être prise à ce stade dans le cadre des trois procédures infraction.

[49] Lettre de mise en demeure complémentaire adressée à l'Italie, voir le communiqué de presse http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fr.htm.

contrôle des émissions utilisées dans certains véhicules d'un constructeur automobile, et notamment sur l'absence de décision finale en matière de sanctions. La Commission européenne examinera les informations devant être fournies par les États membres en réponse à ces lettres de mise en demeure complémentaires dans la perspective des prochaines étapes, le cas échéant.

De nouvelles règles pour renforcer la surveillance du marché

L'Union s'est tournée vers l'avenir en adoptant de nouvelles règles pour accroître la qualité et l'indépendance de la réception par type et des essais des véhicules, renforcer les contrôles des véhicules qui sont déjà sur le marché de l'UE et améliorer le système dans son ensemble grâce à une supervision européenne. Ces nouvelles règles, qui deviendront obligatoires en septembre 2020, garantiront que les véhicules présents sur le marché de l'UE, y compris ceux qui sont équipés d'un moteur diesel, respectent les normes d'émission Euro (Euro 5/6)[50]. Elles permettront à la Commission européenne de prendre directement des mesures coercitives contre les constructeurs qui ne respectent pas la législation de l'Union, notamment en matière d'émissions, si les États membres n'agissent pas. En particulier, la Commission sera en mesure de lancer des rappels à l'échelle de l'UE et d'infliger aux constructeurs ou aux prestataires de services techniques des sanctions pouvant aller jusqu'à 30 000 euros par véhicule non conforme. Les États membres seront aussi tenus de faire procéder à des contrôles obligatoires (des émissions polluantes) des voitures qui sont déjà sur le marché de l'Union.

5. LA VOIE A SUIVRE

Il est urgent d'améliorer la qualité de l'air en Europe, grâce à la mise en œuvre intégrale des normes de qualité de l'air adoptées par les États membres et le Parlement européen il y a plus de dix ans. Pour cela, il convient de prendre des mesures à tous les niveaux (national, régional et local), auxquelles la Commission européenne apportera son soutien en recourant à tous les instruments qui sont à sa disposition.

L'amélioration de la qualité de l'air demeure un défi à long terme pour l'Europe. Elle suppose que tous les acteurs concernés adoptent ensemble une démarche globale dans différents secteurs: des transports à l'énergie, en passant par l'aménagement du territoire. Pour sa part, la Commission européenne continuera à soutenir les États membres, notamment dans le cadre des «dialogues sur l'air pur».

La mauvaise qualité de l'air nuit à la qualité de vie et coûte très cher à l'économie. Il n'y a pas de temps à perdre. Des solutions d'un bon rapport coût-efficacité existent pour améliorer la qualité de l'air et elles sont largement disponibles. Il est nécessaire d'agir dès à présent pour développer ces solutions et les appliquer sans délai dans toute l'Union européenne, au profit du demi-milliard de citoyens européens.

[50] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_fr.htm