



Bruxelles, le 29.6.2007
COM(2007) 320 final

2005/0183 (COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et
du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et
du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe**

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

1. PROCEDURE

La proposition COM(2005) 447 final a été transmise au Parlement européen et au Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 251 du traité CE.

Le Comité économique et social européen a rendu son avis le 17 mai 2006.

Le Comité des régions a rendu son avis le 26 avril 2006.

Le Parlement européen a rendu son avis en première lecture le 26 septembre 2006.

À la suite de l'avis du Parlement européen et conformément à l'article 250, paragraphe 2 du traité CE, le Conseil est parvenu à un accord politique à la majorité qualifiée sur une position commune le 23 octobre 2006. Le Conseil a adopté la position commune le 25.6.2007.

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La pollution atmosphérique a des effets très négatifs sur la santé. Selon les preuves scientifiques et sanitaires les plus récentes, présentées dans la communication de la Commission relative à la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique [COM(2005) 446], la seule exposition aux particules fines PM_{2,5} présentes dans l'air ambiant sont responsables d'une réduction de plus de 8 mois de l'espérance de vie statistique du citoyen moyen de l'UE. Dans sa proposition, la Commission introduit donc des normes environnementales spécifiques pour les particules fines PM_{2,5} présentes dans l'air ambiant. Leur mise en œuvre devrait contribuer sensiblement à atteindre l'objectif de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, qui doit réduire de 47 % le nombre d'années de vie perdues en Europe en raison de l'exposition aux particules au cours de la période comprise entre 2000 et 2020.

À la suite de l'initiative de la Commission sur une «meilleure réglementation», la proposition de directive de la Commission concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe réunit également les dispositions de la directive cadre et des

trois directives filles sur la qualité de l'air ambiant ainsi que la décision du Conseil sur l'échange d'informations dans une directive unique, dans le but de simplifier, de rationaliser et de réduire le volume de la législation existante. En outre, la proposition procède à une révision des dispositions en vigueur, afin d'y intégrer l'expérience des États membres. À cet effet, la proposition:

- (1) introduit des conditions de contrôle spécifiques et de nouveaux objectifs environnementaux pour les particules fines PM_{2,5};
- (2) prévoit une certaine flexibilité dans la mise en œuvre en permettant, dans des conditions spécifiques qui doivent être approuvées par la Commission, la prolongation des dates limites de mise en conformité avec certaines valeurs limites, comme par exemple pour les particules PM₁₀ et le dioxyde d'azote;
- (3) permet aux États membres de concentrer leurs efforts en permettant la déduction des contributions naturelles lors de l'évaluation de la conformité avec les valeurs limites.

3. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION

3.1. Commentaires généraux

Le Parlement européen a rendu son avis en première lecture le 26 septembre 2006. La Commission a accepté en totalité, en partie ou en principe vingt-neuf (29) des cinquante-neuf (59) amendements proposés par le Parlement européen en première lecture. Seize (16) amendements sur vingt-neuf (29) sont déjà reflétés au moins en partie dans la position commune.

La Commission a accepté tous les amendements qui entraîneraient davantage de rationalisation, une plus grande clarté ou une amélioration des informations données au public: n° 2, 6, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42 et 65 ou qui élargissent la portée de la révision: 48.

La Commission a accepté certains amendements en partie ou en principe. Pour certains, la Commission estime que leur reformulation déboucherait sur une plus grande clarté. Les autres contiennent des modifications acceptables en principe, par exemple l'introduction du concept d'un échelonnement pour l'objectif de réduction de l'exposition dans l'amendement 49. Cependant, toutes les dispositions de ces amendements ne peuvent être acceptées car certaines compromettraient l'équilibre entre la flexibilité de la mise en œuvre et la protection de la santé publique.

La Commission a notamment rejeté les amendements qui réduiraient le niveau de protection de la santé publique soit au-dessous du niveau de la législation en vigueur ou, en ce qui concerne l'objectif de réduction de l'exposition pour les particules fines PM_{2,5}, au-dessous du niveau de l'ambition affichée dans la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique. La Commission a également rejeté les amendements dont elle considère qu'ils introduisent des exigences qui ne pourraient pas être respectées dans le calendrier prévu, ou qu'ils limitent le champ d'action des autorités nationales, régionales et locales pour la mise en œuvre efficace de la directive. La Commission

considère que s'ils étaient tous combinés, les amendements du Parlement aboutiraient à un niveau d'ambition inférieur à celui de la proposition initiale de la Commission.

Depuis septembre 2005, les États membres ont discuté de la proposition au Conseil. La position commune contient un nombre important de modifications par rapport à la proposition initiale de la Commission. Pour ce qui est de la présentation, le texte a été rationalisé par des modifications telles que l'élimination du concept de plafond de concentration et l'introduction d'un plan unique relatif à la qualité de l'air. Certains éléments principaux de la proposition initiale de la Commission, à savoir l'évaluation de la qualité de l'air, de nouveaux objectifs pour les particules fines PM_{2,5} et la flexibilité de la mise en œuvre ont été également traités. Les modifications sont présentées plus en détail ci-après. Tout en donnant encore plus de flexibilité pour la mise en œuvre de la directive, elles maintiennent l'équilibre entre le niveau d'ambition et le niveau nécessaire de protection de la santé publique, tel que prévu par la proposition initiale de la Commission. L'accord politique a été conclu à la majorité qualifiée, les Pays-Bas et la Pologne ayant voté contre, tandis que la Suède s'est abstenue.

3.2. Observations détaillées

3.2.1. Amendements du Parlement acceptés par la Commission et repris en totalité ou en partie dans la position commune.

La teneur, sinon la lettre des amendements suivants, qui ont été acceptés en totalité, en principe ou en partie par la Commission, figure dans la position commune: amendements n° 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 et 65.

La majorité de ces amendements reflète le remplacement du concept de plafond de concentration par le concept plus établi de valeur limite. Étant donné que les deux concepts ont les mêmes conséquences juridiques, il n'en résulte pas de changement de la substance, mais une rationalisation du texte et une réduction du nombre de normes utilisées.

L'amendement n° 41 concerne la nécessité pour l'État membre de notifier les dispositions relatives aux sanctions à la Commission. La Commission accepte la proposition du Parlement visant à supprimer cette exigence étant donné que le même objectif peut être atteint conformément à l'article 33 de la directive et à l'obligation générale fixée à l'annexe 10 du traité CE.

3.2.2. Amendements du Parlement acceptés par la Commission mais non repris dans la position commune.

L'amendement n° 6 concerne un considérant qui encourage fortement de compléter les mesures fixées par la modélisation et des mesures indicatives.

L'amendement n° 11 décrit les motifs sous-jacents des dispositions de l'article 22. Dans la position commune, ces dispositions se retrouvent au considérant n° 15.

Les amendements n° 37 et 39 proposent d'inclure les fédérations industrielles dans la liste des organismes compétents qui doivent être informés en vertu des dispositions

des articles 24 et 26 relatives à l'information du public. Selon la Commission, cette inclusion est justifiée et ne diffère pas des bonnes pratiques existantes.

3.2.3. *Amendements du Parlement rejetés par la Commission mais repris dans la position commune.*

Sans objet.

3.2.4. *Modifications apportées à la proposition du Conseil – principaux éléments*

Les dispositions relatives à l'évaluation de la qualité de l'air, les nouveaux objectifs pour les particules fines PM_{2,5} et les dispositions sur la flexibilité de la mise en œuvre, proposés par la Commission, ont été traités par le Conseil ainsi que par le Parlement, notamment dans les amendements n° 45, 49, 50, 60 et 81.

Évaluation de la qualité de l'air. Le coût du contrôle a été signalé comme étant une préoccupation importante au Conseil. Des modifications des seuils d'évaluation pour les PM₁₀ et des conditions minimales de contrôle des particules ont été introduites à cet effet. Tout en reconnaissant la préoccupation du Conseil, la Commission a souligné l'importance d'informations appropriées sur les évaluations aux fins de l'égalité de traitement lors de l'évaluation de la conformité, pour le développement des politiques, et pour l'information sur des mesures de réduction effective, en cas de besoin. Les dispositions relatives à l'évaluation des PM₁₀ et des PM_{2,5} fixées en fin de compte dans la position commune constituent un compromis et représentent pour la Commission des exigences minimales qui permettront de satisfaire aux objectifs susmentionnés.

La position commune a introduit des modifications importantes à l'annexe III de la directive, qui détermine plus en détail les conditions minimales sur la manière de réaliser l'évaluation sur la totalité du territoire de l'État membre. L'annexe III comprend une définition restrictive des zones spécifiques où la conformité avec les valeurs limites visant la protection de la santé humaine ne doit pas être évaluée. Cela devrait favoriser une approche plus harmonisée de l'évaluation de la conformité. La Commission suivra attentivement la mise en œuvre pour veiller à ce que cette disposition d'application ne réduise en rien la protection de la santé publique ou ne compromette pas un concept général selon lequel les valeurs limites s'appliquent partout.

Les critères de détermination des points de prélèvement pour les polluants avec les valeurs limites établies à l'annexe III ont été également rationalisés pour s'appliquer de la même façon pour tous les polluants. La Commission aurait préféré maintenir la proposition initiale qui copie les dispositions de la législation existante, étant donné que les modifications peuvent entraîner un déplacement des points de prélèvement existants et une interruption des tendances du contrôle. La Commission contrôlera l'évolution, car des modifications pourraient créer des problèmes dans la mise en œuvre d'autres dispositions, telles que l'information au public, et dans la fourniture d'informations utiles pour les développements politiques, et elle réexaminera la question dans le cadre du comité de réglementation, s'il y a lieu. Néanmoins, comme les valeurs limites s'appliquent partout, sauf dans les zones explicitement définies, le déplacement de la station ne change pas en soi le niveau de protection de la santé publique.

La position commune traite également à l'annexe VI du calendrier de mise en conformité de l'équipement existant dans le réseau de contrôle avec les dispositions des nouvelles normes du CEN déterminant les méthodes de référence qui ont été introduites dans la proposition de la Commission. La Commission accepte les échéances introduites car elles permettront un calendrier d'exécution efficace pour la modernisation du réseau, là où c'est nécessaire. Elle note cependant qu'en ce qui concerne les mesures utilisées pour l'évaluation, les objectifs de qualité des données de l'annexe I et les dispositions permettant de démontrer l'équivalence de l'annexe VI s'appliquent encore totalement.

Norme PM_{2,5}. La position commune remplace à l'annexe XIV le plafond de concentration pour les PM_{2,5} de 25µg/m³, qui doit être atteint en 2010, par une approche à deux niveaux introduisant une valeur cible non contraignante au même niveau en 2010, et la valeur limite juridiquement contraignante en 2015. L'objectif de réduction de l'exposition est passé d'une disposition de réduction unique de 20 % à un échelonnement pour l'indicateur de réduction de l'exposition avec des valeurs de l'ordre de 7-13µg/m³. Les dispositions de la position commune permettent également 3 options différentes pour fixer l'indicateur de réduction de l'exposition de base, afin de donner le temps de déterminer des stations de contrôle PM_{2,5} appropriées. La Commission soutient ces modifications car elles ne changent pas le niveau d'ambition de la proposition de la Commission et permettent une mise en œuvre plus efficace.

La Commission considère que, dans le double objectif environnemental concernant les PM_{2,5}, l'objectif de réduction de l'exposition devrait être le moteur principal des mesures, la valeur limite annuelle servant principalement de plafond pour protéger les citoyens dans les zones les plus vulnérables. Sur la base des connaissances actuelles, la Commission estime que les efforts visant à se conformer à une valeur limite annuelle plus rigoureuse pour les PM_{2,5} de 20µg/m³ en 2015, telle que proposée par l'amendement n° 50 du Parlement aboutirait à une focalisation excessive sur des «points chauds», des zones limitées avec des concentrations élevées, aux dépens des mesures visant à réduire l'exposition générale de la population. L'amendement n° 49 propose d'autre part de réduire les exigences concernant l'objectif de réduction de l'exposition pour la plupart des niveaux de concentration, ce qui aurait pour effet global de réduire le niveau d'ambition des nouvelles normes PM_{2,5} et ne permettrait pas d'atteindre l'objectif en matière de santé fixé dans la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique.

Flexibilité de la mise en œuvre. Alors que la proposition de la Commission a introduit à l'article 22 une échéance absolue (le 1^{er} janvier 2010) pour la prolongation de la date limite de mise en conformité avec la valeur limite pour les PM₁₀, la position commune fixe l'échéance maximale à 3 ans après l'entrée en vigueur de la directive. La position commune maintient les conditions qui doivent être satisfaites afin d'obtenir la prolongation. Les dispositions relatives à l'extension des délais pour le benzène et le dioxyde d'azote n'ont pas été modifiées. L'option concernant les particules fines PM_{2,5} a été supprimée à la suite du changement de la date fixée pour les PM_{2,5}, de 2010 figurant dans la proposition initiale de la Commission à 2015. La possibilité de demander une prolongation pour l'anhydride sulfureux, le monoxyde de carbone et le plomb a été supprimée. La Commission préférerait son calendrier initial, en ce qui concerne la date limite pour les PM₁₀, mais estime que cette prolongation ne compromet pas l'équilibre global de la proposition. L'amendement

n° 81 du Parlement européen prévoit jusqu'à 6 années après l'entrée en vigueur de la directive. Cette prolongation entraînerait presque certainement un retard dans la mise en œuvre des mesures, en réduisant le niveau de protection de la santé publique dans toutes les zones présentant actuellement des dépassements pour les valeurs limites des PM₁₀.

3.2.5. *Modifications du texte liées aux nouvelles procédures de comitologie*

La Commission avait réservé sa position en ce qui concerne les amendements n° 61-63 du Parlement, qui introduisent une référence à la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle du comité institué en vertu de la directive, en attendant l'accord interinstitutionnel sur le libellé commun pour l'inclusion dans le droit dérivé de l'UE. Une disposition reformulée couvrant le même contenu, utilisant le dernier libellé convenu entre les institutions en novembre 2006, a été introduite dans la position commune. Elle diffère dans son champ d'application de l'amendement n° 62, étant donné qu'elle n'introduit pas la procédure de réglementation avec contrôle pour l'adoption des mesures d'application déterminant les informations supplémentaires à mettre à disposition par les États membres conformément à l'article 27. La Commission peut accepter ces modifications.

4. CONCLUSION

Toutes les institutions de l'UE partagent des objectifs communs, en ce qui concerne la protection de la santé publique et de l'environnement, et notamment la nécessité d'introduire des normes pour les particules fines PM_{2,5}, y compris le nouvel objectif de réduction de l'exposition. Un soutien général a été apporté à la flexibilité supplémentaire dans la mise en œuvre, proposée par la Commission. Les principaux obstacles à la conclusion d'un accord en première lecture ont été les points de vue différents sur le degré exact de flexibilité, sur la nécessité de modifier les normes existantes pour les particules PM₁₀ ainsi que sur le caractère rigoureux et la nature juridique de la nouvelle norme pour les particules fines PM_{2,5}.

Dans la position commune, les États membres ont confirmé position initiale de la Commission consistant à maintenir les normes existantes inchangées, tout en permettant encore plus de flexibilité en ce qui concerne la conformité avec les valeurs limites pour les particules PM₁₀, et ont légèrement modifié les nouvelles normes pour les PM_{2,5}.

La Commission peut apporter son soutien à la position commune, étant donné que l'équilibre de la proposition de la Commission entre la grande préoccupation en matière de santé publique, qui demande une action déterminée et continue visant à améliorer la qualité de l'air dans certaines zones et l'introduction de normes ambitieuses et juridiquement contraignantes pour les PM_{2,5}, et la flexibilité introduite pour faciliter la mise en œuvre, a néanmoins été maintenu. La position commune maintient également l'engagement clair de réexaminer dans cinq ans les normes relatives aux particules fines en vue de rendre juridiquement contraignant l'objectif de réduction de l'exposition.

La position commune comprend des dispositions complémentaires telles que la nécessité pour la Commission de préparer des orientations pour la détermination des

contributions des sources naturelles et du sablage hivernal. La Commission se réjouit de ces ajouts car ils faciliteront une approche plus harmonisée de la mise en œuvre de la directive dans l'Union européenne.

La Commission aurait préféré que certaines dispositions spécifiques de la proposition, notamment celles relatives aux conditions minimales de contrôle de la qualité de l'air, aient été maintenues. Toutefois, elle reconnaît que la position commune représente une amélioration importante par rapport aux dispositions figurant dans les directives existantes et, par conséquent, lui apporte son soutien.