COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.6.2020
COM(2020) 266 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques

1. Introduction

La directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques est le principal instrument législatif pour parvenir aux objectifs fixés pour 2030 dans le programme «Air pur pour l'Europe»[1]. Cette directive – également appelée la directive PEN – définit des engagements nationaux de réduction des émissions pour chaque État membre de l'UE de 2020 à 2029 ainsi que des objectifs plus ambitieux à partir de 2030, ciblant cinq polluants atmosphériques responsables d'incidences négatives notables sur la santé humaine et l'environnement: le dioxyde de soufre (SO_2), les oxydes d'azote (NO_x), les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), l'ammoniac (NH_3) et les particules fines ($PM_{2,5}$). Le programme «Air pur pour l'Europe» a pour objectif de réduire de moitié les effets de la pollution atmosphérique sur la santé par rapport à 2005 d'ici à 2030.

La directive est entrée en vigueur le 31 décembre 2016 et a abrogé la directive 2001/81/CE[2] fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques avec effet au 1er juillet 2018. En vertu de la directive (UE) 2016/2284, les $PM_{2,5}$ sont ajoutées aux polluants pour lesquels des réductions obligatoires ont été fixées, et la liste des polluants dont la déclaration est obligatoire est élargie. La directive assure également une transition entre des plafonds d'émission établissant une quantité annuelle maximale fixe d'émissions en kilotonnes par polluant et des engagements de réduction des émissions, qui établissent des obligations de réduction exprimées en pourcentage des émissions de chaque polluant au cours de l'année de référence 2005. Afin de garantir l'amélioration continue de la qualité de l'air, la directive (UE) 2016/2284 stipule que les plafonds d'émission nationaux fixés par la directive 2001/81/CE à partir de 2010 continuent de s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2019. Le site web de l'Agence européenne pour l'environnement présente un aperçu de la mesure dans laquelle les États membres respectent leurs plafonds d'émission respectifs[3].

Les engagements de réduction des émissions de 2020 à 2029 au titre de la directive (UE) 2016/2284 correspondent aux engagements de réduction des émissions pour 2020 et au-delà pris par l'UE et ses États membres au titre de la version révisée du protocole de Göteborg[4] à la Convention sur la pollution atmosphérique

[1] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme «Air pur pour l'Europe», COM(2013) 918 du 18.12.2013.

[2] Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, JO L 309 du 27.11.2001, p. 22.

[3] De plus amples informations concernant la manière dont l'UE et ses États membres respectent les plafonds d'émission de 2010 sont disponibles à l'adresse suivante: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019.

[4] Protocole de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, tel

transfrontière à longue distance de la CEE-ONU[5]. De ce fait, la directive transpose ces obligations internationales.

La directive (UE) 2016/2284, qui porte sur les émissions nationales globales, fait partie d'un cadre juridique de l'Union en matière d'air pur, au même titre que les directives concernant la qualité de l'air ambiant[6] et la législation de l'Union réglementant la pollution atmosphérique à la source[7]. Une mise en œuvre efficace de la législation en matière d'air pur constitue une contribution essentielle à «une ambition "zéro pollution" pour un environnement exempt de substances toxiques» annoncée par la Commission dans le pacte vert pour l'Europe le 11 décembre 2019 et les initiatives connexes telles que le plan d'action "zéro pollution" pour l'air, l'eau et les sols prévu pour 2021[8].

Les États membres étaient tenus de transposer intégralement la directive (UE) 2016/2284 dans leur législation nationale au plus tard le 1er juillet 2018. Dans cinq cas, la Commission a envoyé des lettres de mise en demeure en vertu de l'article 258 TFUE pour cause de communication tardive de la transposition. Depuis lors, tous les États membres ont communiqué leurs mesures nationales de transposition et la Commission en vérifie actuellement la conformité, y compris en vue d'engager des procédures d'infraction lorsque la législation nationale n'est pas conforme aux exigences de la directive.

En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/2284, la Commission est tenue d'informer le Parlement européen et le Conseil des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive. Le présent rapport présente les progrès réalisés à ce jour pour contribuer au respect des engagements nationaux de réduction des émissions, améliorer la qualité de l'air et protéger la santé humaine et l'environnement[9].

Étant donné que certaines incidences de la mise en œuvre de la directive apparaîtront uniquement à plus long terme et que leur analyse nécessitera des ensembles de données pluriannuels, le présent rapport ne répond pas dans une mesure identique aux différents points énumérés à l'article 11, paragraphe 1, de la

---

que modifié le 4 mai 2012 (version modifiée du protocole de Göteborg) http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

[5] Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html.

[6] Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO L 152 du 11.6.2008) et directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant (JO L 23 du 26.1.2005).

[7] Un aperçu est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.

[8] COM(2019) 640 final.

[9] Étant donné que le présent rapport porte sur la mise en œuvre de la directive jusqu'au début de 2020, le Royaume-Uni est pleinement inclus dans l'analyse.

directive. En ce qui concerne notamment les engagements de réduction des émissions à partir de 2020, les États membres ne communiqueront les données relatives aux émissions à la Commission qu'en 2022 . Par conséquent, le présent rapport présente à cet égard les résultats de l'analyse des projections des émissions. De même, la capacité à faire état des incidences sur la santé et les écosystèmes des réductions d'émission établies par la directive est limitée à ce stade. Le rapport se concentre sur les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique que les États membres étaient tenus de soumettre au plus tard le 1er avril 2019. Les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique constituent un instrument central de gouvernance pour parvenir aux engagements nationaux de réduction des émissions et sont donc particulièrement utiles pour évaluer dans un premier temps le niveau de conformité des États membres, ou déterminer si leurs efforts devraient être accélérés.

Les secondes perspectives en matière d'air pur, prévues pour la fin 2020 et faisant suite aux premières perspectives en matière d'air pur publiées en 2018[10], compléteront le présent rapport et l'analyse de la Commission en ce qui concerne la trajectoire en matière de conformité. Plus spécifiquement, les perspectives en matière d'air pur de 2020 fourniront une évaluation analytique détaillée de la mesure dans laquelle les États membres et l'Union dans son ensemble sont en voie de respecter les exigences en matière de réduction des émissions de la directive et d'améliorer la qualité de l'air, la santé et l'environnement, ainsi que des coûts et des avantages des mesures nécessaires et des incidences attendues.

2. Réalisation attendue des engagements de réduction des émissions

2.1. Inventaires et projections des émissions à l'appui du contrôle de conformité

Les engagements de réduction des émissions des polluants atmosphériques SO_2, NO_x, COVNM, NH_3 et $PM_{2,5}$ pour la période comprise entre 2020 et 2029 et à compter de 2030 constituent la principale obligation imposée aux États membres en vertu de la directive (UE) 2016/2284. Les États membres communiquent en février de chaque année leurs inventaires des émissions, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive. Ces inventaires permettent de vérifier le respect des engagements de réduction des émissions. Il existe toutefois un décalage de deux ans entre les émissions réelles et la communication des inventaires. Les derniers inventaires communiqués en février 2020 correspondent aux émissions de 2018. Il n'est donc pas encore possible de vérifier le respect des engagements de réduction des émissions fixés pour 2020. Toutefois, les États membres sont également tenus au titre de l'article 10, paragraphe 2, de communiquer tous les deux ans leurs

[10] COM(2018) 446 final.

projections des émissions, et la dernière communication de ces données a eu lieu en 2019. Les projections des émissions sont comparées aux engagements de réduction pour la période 2020-2029 et à compter de 2030 afin d'évaluer la conformité attendue.

La bonne qualité des inventaires et des projections est essentielle pour une évaluation fiable de la conformité. La Commission suit de près les améliorations de la qualité des inventaires et projections et soutient les efforts des États membres dans cette démarche (voir la section 5.1 du présent rapport), y compris en réalisant et publiant des examens des inventaires[11] et des projections[12] et en proposant un renforcement des capacités.

Les examens des inventaires évaluent non seulement la qualité des données de l'inventaire mais aussi l'acceptabilité des demandes d'ajustement des inventaires soumises par les États membres conformément à l'article 5 de la directive. Sous certaines conditions définies dans la directive et en cas de non-respect, les États membres peuvent ajuster leurs inventaires à la baisse. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive, les États membres peuvent ajuster les inventaires pour tenir compte de l'évolution des méthodes d'inventaire, mises à jour conformément à l'évolution des connaissances scientifiques, depuis l'établissement initial des engagements de réduction des émissions. En vertu de l'article 21, paragraphe 2, de la directive, les États membres peuvent appliquer l'article 5, paragraphe 1, en ce qui concerne les plafonds établis au titre de la directive sur les plafonds d'émission nationaux (directive 2001/81/CE). Après qu'un tiers environ des États membres ont demandé des ajustements en 2017, un nombre plus limité d'États membres a demandé de nouveaux ajustements en 2018, 2019 et 2020[13].

Les projections communiquées en 2019 ont été évaluées en même temps que les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique[14]. Les projections servent en effet de base pour évaluer le risque de non-respect et partant, le besoin de nouvelles mesures. Cinq critères d'évaluation de la qualité des projections sont définis à l'annexe IV, partie 2, de la directive: la transparence, la cohérence, la comparabilité, l'exhaustivité et l'exactitude. Le manque de transparence est la principale insuffisance constatée lors du dernier examen, une majorité d'États membres (18)[15] n'ayant pas fourni suffisamment de détails quant aux méthodes, données d'entrée et hypothèses utilisées pour l'établissement de leurs projections.

[11] Voir https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm.

[12] Voir https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: Neuf États membres ont demandé pour la première fois un ajustement en 2017. De nouveaux ajustements ont été demandés par quatre États membres en 2018 et par un État membre en 2019 et en 2020 (tandis que les demandes préalables d'ajustement ont été renouvelées).

[14] L'évaluation complète est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[15] Belgique, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Suède.

La comparabilité et l'exhaustivité des projections étaient généralement satisfaisantes, tandis que l'exactitude globale était considérée comme insuffisante dans dix États membres[16]. Dans la plupart des cas, ce résultat était dû à des méthodes trop simplifiées ainsi qu'à un niveau de détail insuffisant des données d'entrée dans les secteurs clés en matière d'émissions.

2.2. Réalisation attendue des engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029 et à compter de 2030

En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/2284, les États membres sont tenus de communiquer leurs projections des émissions de polluants atmosphériques pour les années 2020, 2025 et 2030[17], pour évaluer la mesure dans laquelle les États membres sont en voie de respecter leurs engagements de réduction des émissions respectivement pour la période comprise entre 2020 et 2029 et pour la période à compter de 2030. Ces projections servent également de base pour évaluer si les émissions suivent une trajectoire linéaire entre 2020 et 2030 (toute autre trajectoire doit être justifiée). Les projections doivent contenir un scénario «avec mesures» (uniquement les mesures existantes) et, le cas échéant, un scénario «avec mesures supplémentaires» (les mesures existantes et les mesures supplémentaires prévues)[18]. Lorsqu'un État membre prévoit de respecter l'ensemble de ses engagements de réduction des émissions dans le cadre des mesures existantes, le scénario «avec mesures» est suffisant.

Dans le cadre du scénario «avec mesures», l'analyse fait apparaître que dix États membres[19] prévoient de respecter *l'ensemble* de leurs engagements de réduction des émissions pour 2020, mais ils ne sont plus que quatre[20] en ce qui concerne les engagements pour 2030 (voir l'annexe 1 du présent rapport). Tous les États membres qui ne respectent pas leurs engagements de réduction des émissions au moyen des mesures existantes doivent mettre en place des mesures supplémentaires. Toutefois, neuf États membres qui prévoient de ne pas respecter un ou plusieurs de leurs engagements de réduction des émissions dans leur scénario «avec mesures» n'ont pas communiqué de scénario «avec mesures supplémentaires»[21]. Parallèlement, parmi les dix-sept États membres ayant communiqué un scénario «avec mesures supplémentaires»[22], seuls sept[23] prévoient

[16] Bulgarie, Grèce, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal et Roumanie.
[17] L'article 10, paragraphe 2, renvoie au tableau C de l'annexe I de la directive (UE) 2016/2284, qui détaille les exigences de déclaration des émissions et des projections.
[18] L'article 8, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/2284, renvoie à la partie 2 de son annexe IV, qui détaille les exigences en matière de projections.
[19] Belgique, République tchèque, Grèce, Espagne, Croatie, Chypre, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Finlande.
[20] Croatie, Chypre, Pays-Bas, Finlande.
[21] Italie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Slovénie, Suède et Royaume-Uni.
[22] Voir l'annexe 2.
[23] Belgique, Bulgarie, République tchèque, Grèce, France, Croatie, Pays-Bas.

de respecter l'ensemble de leurs engagements de réduction des émissions (toutes années et tous polluants confondus). Les autres États membres devront mettre en place des mesures supplémentaires pour respecter leurs engagements de réduction des émissions.

Tant pour le scénario «avec mesures» que pour celui «avec mesures supplémentaires», le non-respect est le plus souvent prévu pour les engagements de réduction des émissions de NH_3 (tant pour la période comprise entre 2020 et 2029 que pour après 2030), et ensuite pour les engagements de réduction des émissions de COVNM, de NO_x et de $PM_{2,5}$. À l'exception de quelques cas spécifiques, le respect des engagements de réduction des émissions de SO_2 ne semble pour le moment pas poser problème au sein de l'UE.

3. Analyse des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique

3.1. Respect des exigences juridiques

En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/2284, les États membres sont tenus d'adopter un programme national de lutte contre la pollution atmosphérique pour démontrer de quelle manière ils entendent limiter leurs émissions anthropiques annuelles compte tenu de leurs engagements de réduction des émissions. Le plan national de lutte contre la pollution atmosphérique constitue un instrument central de gouvernance permettant aux États membres de coordonner leurs politiques et mesures afin de garantir le respect des engagements nationaux de réduction des émissions. Son élaboration nécessite la consultation et la participation des autorités compétentes à différents niveaux ainsi que de plusieurs secteurs tels que l'environnement, l'agriculture, l'énergie, le climat, les transports, l'industrie ou la finance. Une attention particulière est accordée à la cohérence des plans et programmes relevant de l'ensemble des domaines d'action pertinents. En outre, le programme national de lutte contre la pollution atmosphérique est un outil qui permet de faire connaître les politiques de lutte contre la pollution d'un État membre et d'associer le public au processus d'élaboration des politiques.

Conformément à l'article 6, paragraphe 10, de la directive, la Commission a précisé le format des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique dans la décision d'exécution (UE) 2018/1522[24] de la Commission établissant des contenus obligatoires et facultatifs, sur la base de l'article 6 et de l'annexe III, partie 1, de la directive. Les politiques et mesures supplémentaires retenues en vue d'une adoption

[24] Décision d'exécution (UE) 2018/1522 de la Commission du 11 octobre 2018 établissant un format commun pour les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique au titre de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, JO L 256 du 12.10.2018, p. 87.

par les États membres pour réduire davantage les émissions constituent une partie essentielle de ce contenu obligatoire. Les politiques et mesures supplémentaires doivent être communiquées au moyen de l'outil en ligne dédié de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Conformément à l'article 6, paragraphe 9, de la directive, la Commission a également préparé des orientations pour l'élaboration des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique[25]. Les États membres s'appuient sur ces orientations pour établir leurs plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique en respectant le format et les exigences de la directive. Les premiers plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique devaient être soumis au plus tard le 1er avril 2019. Les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique doivent être mis à jour au minimum tous les quatre ans, et plus tôt si de nouvelles données le requièrent.

Huit États membres[26] ont soumis leur plan national de lutte contre la pollution atmosphérique final à la Commission dans les délais prévus. Seize autres États membres[27] ont soumis leurs plans nationaux finals au plus tard en mai 2020[28], tandis que deux États membres[29] n'avaient soumis que des projets de plans à cette date. Deux États membres[30] n'ont encore soumis aucun projet de plan national de lutte contre la pollution atmosphérique ni aucun plan final. En février de cette année, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre trois États membres[31] qui n'avaient encore soumis aucun plan national de lutte contre la pollution atmosphérique, mais l'un d'eux a par la suite soumis son plan, en mars[32]. Les États membres ont fréquemment attribué leurs retards de communication à de longues procédures de consultation ainsi qu'à la nécessité de faire correspondre le plan national de lutte contre la pollution atmosphérique avec le plan national en matière d'énergie et de climat qui devait être présenté au plus tard le 31 décembre 2019 au titre du règlement (UE) 2018/1999[33] sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

[25] Communication de la Commission — Orientations pour l'élaboration des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique au titre de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, JO C 77 du 1.3.2019, p. 1.

[26] Belgique, Danemark, Estonie, Pays-Bas, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni.

[27] Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Croatie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Slovénie, Slovaquie.

[28] La date limite d'inclusion dans le présent rapport.

[29] Italie, Luxembourg.

[30] Grèce, Roumanie.

[31] Grèce, Malte, Roumanie.

[32] Malte.

[33] Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) nº 663/2009 et (CE) nº 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) nº 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 328 du 21.12.2018, p. 1.

En ce qui concerne les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique finals reçus par la Commission au plus tard en mai 2020, le format commun établi pour ces plans a été utilisé par treize États membres[34], partiellement par neuf États membres[35], et ne l'a pas été par deux États membres[36].

Au titre de l'article 6, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/2284, les États membres étaient tenus de consulter le public conformément à la directive 2003/35/CE[37] au sujet de leur projet de plan national de lutte contre la pollution atmosphérique. Dix-neuf États membres[38] ont fourni un lien vers la consultation publique dans leur plan national de lutte contre la pollution atmosphérique final, contre cinq États membres[39] qui ne l'ont pas fait.

En ce qui concerne la communication du contenu obligatoire du plan national de lutte contre la pollution., même si la majorité des documents analysés contenaient la totalité du contenu obligatoire ou ne présentaient que des lacunes relativement mineures[40], un manque de détails s'observe de manière générale sur les politiques et mesures supplémentaires, ce qui complique toute analyse plus profonde. Les lacunes et manques de détails étaient plus fréquents lorsque les États membres n'ont pas utilisé le format commun ou n'ont pas communiqué au moyen de l'outil en ligne dédié de l'AEE dont il est question plus haut. La plupart des États membres n'ont fourni que peu d'informations en ce qui concerne le contenu facultatif (voir la section 4 pour plus d'informations).

3.2. Analyse des politiques et mesures supplémentaires communiquées

Les États membres qui ne prévoient pas de respecter leurs engagements de réduction des émissions avec leurs politiques actuelles doivent communiquer dans leur plan national les politiques et mesures supplémentaires qu'ils envisagent d'adopter et celles qu'ils ont de fait retenues en vue de respecter leurs engagements. Cette communication devait être effectuée au moyen de l'outil en ligne dédié de l'AEE.

[34] Belgique, Bulgarie, France, Croatie, Chypre, Finlande, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni.
[35] Danemark, Allemagne, Espagne, Irlande, Malte, Autriche, Slovénie, Slovaquie, Suède.
[36] République tchèque, Estonie.
[37] Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.
[38] Belgique, Bulgarie, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Espagne, France, Croatie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Finlande, Suède, Royaume-Uni.
[39] République tchèque, Chypre, Portugal, Slovénie, Slovaquie.
[40] Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Espagne, Croatie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Slovénie, Slovaquie, Finlande, Suède, Royaume-Uni.

Le niveau de détail de la déclaration des États membres à cet égard varie d'un État membre à l'autre et en fonction des politiques et mesures[41]. On observe toutefois les tendances globales suivantes[42]:

- Les politiques et mesures retenues en vue d'une adoption dans les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique ciblent les principaux polluants dans chacun des secteurs auxquels elles s'appliquent. De nombreuses politiques et mesures sont déclarées dans l'agriculture (ciblant le NH_3), le transport routier, les secteurs commercial et institutionnel, le secteur des ménages ($PM_{2,5}$ et NO_x) et les secteurs de la production et de la distribution d'énergie ($PM_{2,5}$, SO_2 et NO_x). Le NO_x et les $PM_{2,5}$ sont les polluants ciblés par le plus grand nombre de politiques et mesures. Il convient toutefois de garder à l'esprit que le nombre de politiques et mesures n'a pas nécessairement de lien direct avec l'efficacité en matière de réduction des émissions.
- Les politiques et mesures sont pour certaines très spécifiques (par ex., restriction des opérations dans une usine donnée) et pour d'autres très générales (par ex., promotion de l'efficacité énergétique ou de stratégies en matière de transport), ces dernières aboutissant nécessairement à davantage d'incertitude entourant les projections des émissions.
- Des réductions quantifiées des émissions ne sont fournies que pour une faible proportion des politiques et mesures (variable suivant les secteurs, mais toujours pour moins de la moitié des politiques et mesures), ce qui aboutit à de l'incertitude quant à la crédibilité des mesures et à la mesure dans laquelle elles peuvent contribuer au respect des engagements nationaux de réduction des émissions. En outre, les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique fournissent suffisamment d'informations pour permettre la comparaison des réductions attendues par les divers États membres (ce qui contribuerait à la validation des estimations). Lorsque des réductions quantifiées des émissions sont fournies, elles ont tendance à augmenter avec le temps, ce qui est probablement le signe d'une adoption progressive des mesures.
- Dans certains secteurs (par ex., transport, consommation d'énergie), environ la moitié des politiques et mesures déclarées concernent des mesures préexistantes (ou du moins déjà adoptées), leur date d'adoption déclarée se situant entre 2004 et 2019. Plusieurs politiques et mesures concernent la législation existante de l'Union (par ex., mise en œuvre des meilleures techniques disponibles au titre de la directive relative aux émissions industrielles[43]) et relèvent donc plutôt du scénario «avec mesures» que du scénario «avec mesures supplémentaires». Mieux distinguer les politiques et mesures existantes et nouvelles permettra de mieux évaluer les besoins réels en matière de nouvelles politiques et mesures, ainsi que leur valeur ajoutée.
- En ce qui concerne le secteur agricole, les politiques et mesures correspondent aux mesures décrites à l'annexe III, partie 2 de la directive (seul un État membre

[41] Du fait de la communication tardive de leur plan national de lutte contre la pollution atmosphérique final, la Lettonie et la Hongrie ne sont pas prises en compte dans l'analyse des politiques et mesures.

[42] Pour plus d'informations, voir https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[43] Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles JO L 334 du 17.12.2010, p. 17.

présente des politiques et mesures autres que celles énumérées à l'annexe III) et, d'une manière générale, les réductions des émissions prévues par les différents États membres sont cohérentes. L'agriculture étant le secteur émettant le plus d'ammoniac, les politiques et mesures dans ce secteur ciblent à juste titre ce polluant; toutefois, elles s'avèrent souvent insuffisantes pour garantir le respect des engagements de réduction des émissions. Certaines politiques et mesures agricoles prévoient des réductions des émissions de $PM_{2,5}$ venant s'ajouter aux avantages d'une réduction des émissions d'ammoniac.

De manière générale, les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique ne contiennent pas suffisamment d'informations sur les politiques et mesures pour confirmer avec certitude leur crédibilité; les informations sont en particulier insuffisantes en ce qui concerne l'adoption prévue des politiques et mesures, leur délai de mise en œuvre et le niveau prévu de réduction des émissions. En outre, pour environ un tiers des États membres analysés, certaines incohérences notables s'observent entre les projections communiquées au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive, et les projections utilisées dans les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique , ce qui laisse planer un doute quant au caractère adéquat des mesures proposées dans les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique .

3.3. Liens entre les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat [44]

De nombreux liens existent entre les politiques concernant l'air et le climat/l'énergie, car les sources d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques sont souvent les mêmes. Par conséquent, dans de nombreux cas, une même mesure peut contribuer à atteindre des objectifs tant en matière d'air qu'en matière de climat (par ex., développement de modes de transport actifs, meilleure isolation des bâtiments pour réduire la consommation d'énergie). Toutefois, dans certains cas, des compromis existent également (par ex., l'utilisation de bioénergie pour le chauffage domestique). La législation sur la qualité de l'air et celle en matière d'énergie/de climat se faisant mutuellement référence, des liens doivent être établis entre les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat[45].

[44] En vertu de l'article 3 du règlement (UE) 2018/1999, les États membres étaient tenus de notifier leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat à la Commission au plus tard le 31 décembre 2019.

[45] Voir la directive (UE) 2016/2284, article premier (synergies); annexe III, partie 1 (cohérence des priorités); annexe IV, partie 2 (cohérence des projections). Parallèlement, voir le règlement (UE) 2018/1999, annexe I, section A, point 5.1. i), qui requiert la notification des incidences prévues des politiques et mesures planifiées sur les émissions des polluants atmosphériques visés par la directive (UE) 2018/2284.

Les orientations de la Commission relatives à l'élaboration des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique invitent spécifiquement les États membres, lors de l'élaboration de leurs plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, à tenir compte des politiques et mesures prévues au titre des obligations en matière de climat et d'énergie.

Il est reconnu que, étant donné la séquence des délais légaux, les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique soumis dans les délais prévus pouvaient uniquement faire référence aux projets de plans nationaux en matière d'énergie et de climat et pas aux versions finales de ces plans. D'autre part, il convient que les plans nationaux en matière d'énergie et de climat finals fassent état des liens entre l'air et le climat/énergie, car en juin 2019, dans le contexte du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie, la Commission a adressé à 26 États membres[46] une recommandation relative à leurs projets de plans nationaux en matière d'énergie et de climat, les invitant à améliorer l'évaluation des incidences sur l'air.

Bien que les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique analysés aux fins du présent rapport fassent référence aux politiques climatiques et énergétiques, la mesure dans laquelle cela a réellement contribué à exploiter les synergies au maximum et à éviter les compromis entre les deux domaines d'action n'apparaît pas clairement, et ce, à cause du manque de détails fournis. La situation varie également beaucoup entre les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique concernés. Certains signalent, voire quantifient, les incidences des mesures concernant le climat et l'énergie sur la pollution atmosphérique et, à l'inverse, évaluent les incidences des mesures liées à l'air sur les émissions de gaz à effet de serre. Dans d'autres, les mesures concernant le climat/l'énergie figurent dans la liste des mesures énumérées dans le plan. Enfin, d'autres utilisent également un ensemble de données commun pour modéliser les deux domaines d'action.

L'analyse des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique montre cependant qu'il est possible de mettre en valeur les liens existants entre la politique de qualité de l'air et les politiques relatives au climat et à l'énergie, et qu'il est nécessaire d'intégrer davantage les deux exercices de planification afin d'améliorer l'efficacité des politiques sous-jacentes. La Commission veillera à renforcer cette intégration à l'avenir conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe.

3.4. Risque de non-respect des engagements de réduction des émissions

Outre l'analyse de la réalisation attendue des engagements de réduction des émissions d'après les informations communiquées par chaque État membre au titre de l'article 10, paragraphe 2, de la directive, la Commission a entrepris d'évaluer le

[46] Tous les États membres à l'exception de l'Espagne et de la France, voir https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.

risque de non-respect des engagements de réduction des émissions en s'appuyant sur l'analyse conjuguée de la qualité des projections, de la crédibilité des politiques et mesures retenues pour adoption dans les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et de la marge de conformité prévue[47]. Selon les conclusions de cette évaluation, pour ce qui est des engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029, quatorze[48] des vingt États membres pris en considération dans l'analyse[49] présenteraient un risque élevé de non-respect de ces engagements pour les émissions d'ammoniac (voir l'annexe 3).

En ce qui concerne les engagements pour 2030, la situation est encore plus préoccupante, avec plus de la moitié des États membres analysés présentant un risque élevé de non-respect des engagements de réduction des émissions de tous les polluants visés par la directive (UE) 2016/2284, à l'exception du SO_2. Pour réduire ce risque, il convient par conséquent que ces États membres mettent en place de nouvelles mesures en plus de celles présentées dans leurs plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, par exemple, en retenant de nouvelles politiques et mesures et vue d'une adoption, en revoyant la conception des politiques et mesures déjà retenues en vue d'une adoption, en mettant en place des mesures de soutien à la mise en œuvre des politiques et mesures, et en sélectionnant des indicateurs permettant d'améliorer le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre. Les États membres devront décrire ces mesures supplémentaires dans un plan national de lutte contre la pollution atmosphérique mis à jour, conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive.

[47] Évaluation complète disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[48] Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, France, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni.

[49] Seuls 20 États membres ont soumis leurs plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique et projections dans les délais prévus pour permettre l'analyse de leur risque de non-respect dans le présent rapport: Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Espagne, Croatie, Chypre, Irlande, France, Lituanie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovénie, Finlande, Suède, Royaume-Uni.

4. Analyse des incidences des réductions prévues des émissions

4.1. Incidences sur la qualité de l'air

Les réductions des émissions de polluants entraînent des réductions des concentrations de polluants et améliorent ainsi les niveaux de qualité de l'air. Parmi les seize plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique soumis dans les délais prévus en vue de leur analyse dans cette section, dix États membres (comme indiqué ci-dessous) ont accepté la demande facultative de communiquer des informations relatives aux incidences prévues de leurs politiques et mesures supplémentaires sur la qualité de l'air. Ces informations allaient d'une description qualitative des incidences[50] à une modélisation détaillée des futures concentrations[51] avec indication de la conformité attendue aux valeurs limites de qualité de l'air[52]. Lorsqu'une modélisation des futures modifications de la qualité de l'air a été réalisée, les États membres ont généralement inclus dans leurs plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique des cartes des futures concentrations atmosphériques des polluants. Il pourrait être utile que d'autres États membres réalisent ce type d'analyse afin d'améliorer les synergies entre la directive (UE) 2016/2284 et les directives sur la qualité de l'air ambiant. Une telle analyse intégrée permettrait de sélectionner des mesures de réduction des émissions qui amélioreraient les niveaux locaux de concentrations atmosphériques de polluants. Les mesures mises en place dans les secteurs du transport et du chauffage domestique devraient être les plus bénéfiques, car elles s'appliqueraient à des zones urbaines, où l'exposition des populations est plus importante. Bien que, d'une manière générale, tous les États membres aient indiqué avoir tenu compte des incidences sur la qualité de l'air au moment de choisir les politiques et mesures à adopter , aucune politique ou mesure n'a été retenue principalement pour répondre à des objectifs liés à la qualité de l'air.

4.2. Incidences sur les écosystèmes

La pollution atmosphérique entraîne non seulement des incidences sur la santé humaine, mais a également des répercussions en matière d'acidification, d'eutrophisation et de formation d'ozone au sol, toutes néfastes pour les écosystèmes (écosystèmes d'eau douce ou terrestres, semi-naturels et agricoles) et la biodiversité. En vertu de la directive (article 9 et article 10, paragraphe 4), les États membres sont tenus de déclarer ces incidences sur les écosystèmes tous les quatre ans à compter du 1er juillet 2019, en s'appuyant sur un réseau représentatif de sites qui devait être mis en place au plus tard le 1er juillet 2018 et pour lequel des informations mises à jour doivent aussi être communiquées tous les quatre ans.

[50] Danemark, Croatie, Lituanie, Autriche, Slovénie.
[51] Belgique, Allemagne, Estonie, Espagne, Pologne.
[52] Espagne, Lituanie.

Tous les États membres ont satisfait à ces deux obligations de communication d'informations. C'est par rapport à cette première base de référence que seront comparées les futures données relatives aux écosystèmes qui seront communiquées au titre de la directive, ce qui permettra ensuite d'évaluer l'efficacité de la directive en ce qui concerne la protection de l'environnement à plus long terme.

Une communication de la Commission[53] et un cadre de notification facultatif accompagné de son guide[54] ont été publiés par la Commission européenne pour aider les États membres à communiquer des informations relatives aux incidences sur les écosystèmes et pour faciliter leur analyse ultérieure. Tous les États membres ont utilisé le cadre de notification normalisé pour au moins une partie des données qu'ils ont soumises pour 2019. Une liste d'indicateurs pour la surveillance est également fournie à l'annexe V de la directive. Les États membres ont principalement utilisé ceux liés à l'écosystème des rivières et des lacs.

D'une manière générale, l'évaluation de la Commission montre que le réseau actuel de sites et les données communiquées ne sont pas encore suffisamment représentatifs et appropriés pour surveiller les effets de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes européens. Pour obtenir des informations utiles, il est important que le réseau de surveillance et les données communiquées soient représentatifs de l'ensemble des écosystèmes sur le territoire de l'Union. L'analyse des sites de surveillance communiquée en 2018 montre que cela n'est pas toujours le cas. Certains écosystèmes particulièrement sensibles à la pollution atmosphérique (landes, tourbières et prairies sensibles à l'acidification) sont sous-représentés, même dans les États membres où ces écosystèmes sont très répandus. Les données communiquées en 2019 confirment l'analyse ci-dessus, car elles font apparaître différents niveaux d'intensité de surveillance pour les différents types d'écosystèmes et corroborent la sous-représentation d'écosystèmes particulièrement sensibles à la pollution atmosphérique. Toutefois, dans la plupart des États membres, différents niveaux d'exposition à différentes pressions font l'objet d'une surveillance au moyen de sites situés aussi bien dans des zones à faible dépôt de soufre et d'azote que dans des zones où le dépôt de ces polluants est élevé, ce qui constitue une contribution positive à la représentativité des données communiquées.

La directive cherche à limiter la charge administrative imposée par les exigences de surveillance des écosystèmes en encourageant l'utilisation des mêmes sites et/ou données que ceux/celles communiqué(e)s au titre d'autres obligations de l'UE ou

[53] Communication de la Commission relative à la surveillance des écosystèmes au titre de l'article 9 et de l'annexe V de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques («directive sur les plafonds d'émission nationaux» ou «directive PEN»), JO C 92 du 11.3.2019.
[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm.

internationales. Les États membres ont fait usage de cette possibilité à de nombreuses reprises[55].

La première déclaration de données relatives aux écosystèmes au titre de la directive (UE) 2016/2284, de 2019, servira de référence pour comparer les futures incidences , à condition que les sites et indicateurs de déclaration restent cohérents au fil du temps et que la fréquence de surveillance soit appropriée. Cela permettra également de surveiller les incidences sur les écosystèmes au titre de la directive afin d'étayer la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et au-delà.

Bien que le cadre de notification des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique indique que les États membres devraient déclarer (en tant que contenu facultatif) les incidences sur l'environnement du scénario de projections «avec mesures supplémentaires», ces incidences n'ont été déclarées dans aucun des plans nationaux soumis en 2019. Il est plus probable que les États membres déclarent ces incidences dans leur prochain plan national de lutte contre la pollution atmosphérique, sur la base des informations recueillies au titre des obligations énoncées à l'article 9 de la directive.

4.3. Coûts et avantages d'une réduction des émissions de polluants atmosphériques

Les informations relatives aux coûts et avantages des politiques et mesures retenues en vue d'une adoption par les États membres sont un contenu facultatif du format des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique. Parmi les seize plans nationaux analysés sous cet angle aux fins du présent rapport, seuls cinq[56] contenaient de telles informations. Même dans ces plans, les coûts étaient uniquement communiqués pour quelques politiques et mesures, avec relativement peu de détails (voire aucun) sur la portée et l'ampleur des mesures. Ils ne contenaient pas non plus d'informations relatives à la période à laquelle ces estimations de coûts se rapportaient. Les informations très limitées communiquées au sujet des coûts des mesures proposées sont de nature à susciter des doutes quant à la mesure dans laquelle leur financement est garanti. Les estimations de coûts dépendent certes en grande partie des circonstances nationales, mais leur déclaration permettrait d'analyser l'efficacité relative de différentes mesures, ce qui pourrait faciliter les futurs choix stratégiques dans l'État membre concerné ou dans d'autres (apprentissage collégial).

[55] Les autres réseaux les plus communément utilisés par les États membres aux fins de la communication d'informations sur les écosystèmes au titre de la directive (UE) 2016/2284 sont associés à la directive «Habitats», à la directive-cadre sur l'eau et aux programmes de coopération internationale relevant de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

[56] Danemark, Estonie, Croatie, Chypre et Suède.

Aucun des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique ne contenait d'estimation de la valeur monétaire des avantages des mesures proposées. Cela s'explique par le fait que les émissions atmosphériques et les incidences des mesures sur la qualité de l'air ne sont pas toujours quantifiées, ce qui compromet les étapes finales d'évaluation.

Lors de la prochaine communication des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, les États membres devraient communiquer davantage d'informations sur les coûts et avantages des mesures de réduction des émissions de polluants atmosphériques, car il s'agit d'un élément essentiel à prendre en considération lors de l'élaboration des futures mesures. Entretemps, cet aspect sera analysé dans les prochaines perspectives en matière d'air pur, au moyen d'une méthode de modélisation.

5. Autres aspects de la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/2284

5.1. Mesures existantes de l'Union soutenant la mise en œuvre

Conformément à l'article 12 de la directive (UE) 2016/2284, la Commission doit mettre en place, à intervalles réguliers, un forum européen «Air pur» dans le but de faciliter la mise en œuvre coordonnée de la législation et des politiques de l'Union relatives à la qualité de l'air. En coopération avec les États membres, la Commission a organisé à ce jour deux forums européens «Air pur». Le premier a eu lieu à Paris les 16 et 17 novembre 2017, et le second à Bratislava les 28 et 29 novembre 2019[57]. Les deux évènements ont suscité un vif intérêt auprès de parties prenantes issues des pouvoirs publics, de l'industrie, d'organisations non gouvernementales et des citoyens. Les principaux sujets abordés à l'occasion du forum européen «Air pur» de 2017 étaient la qualité de l'air en ville, la pollution atmosphérique causée par le secteur agricole et les débouchés commerciaux liés à l'air pur. Le forum européen «Air pur» de 2019 a poursuivi le débat sur les incidences de l'agriculture sur la pollution atmosphérique, et a également mis l'accent sur l'air pur et la santé, le chauffage domestique et les possibilités de financement des mesures en faveur de l'air pur.

La Commission soutient également les États membres dans la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/2284 par différents moyens, y compris les dialogues sur l'air pur, le renforcement des capacités et le groupe d'experts sur la qualité de l'air ambiant. Les dialogues sur l'air pur sont des réunions bilatérales entre la Commission et un État membre, destinées à encourager les mesures de nature à améliorer la qualité de l'air et à réduire la pollution atmosphérique. Ils réunissent différents acteurs et secteurs dans une approche collaborative et portent sur la

[57] https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/forum.htm.

situation et les besoins spécifiques d'un État membre, encouragent les meilleures pratiques et fournissent des informations sur les possibilités de financement. Au cours de la période 2017-2019, sept dialogues ont eu lieu: avec l'Irlande, le Luxembourg, la Hongrie, la Slovaquie, l'Espagne, La République tchèque et l'Italie.

Pour aider les États membres à améliorer leur capacité à produire des projections fiables des émissions de polluants atmosphériques, la Commission a lancé en 2018 un projet de renforcement des capacités auquel ont participé dix États membres. Un des résultats du projet a été l'élaboration de documents d'orientation sur l'établissement des projections, accessibles à tous les États membres. En outre, depuis 2014, le programme Copernicus d'observation de la Terre fournit de manière continue, grâce à son service de surveillance de l'atmosphère (CAMS), des données et informations décrivant la qualité de l'air et son évolution au niveau national et européen.

5.2. Recours aux fonds de l'Union pour soutenir les objectifs de la directive (UE) 2016/2284

En vertu de l'article 7 de la directive, la Commission est tenue de «s'efforcer de faciliter l'accès [des États membres] aux fonds existants de l'Union» afin de soutenir la réalisation des objectifs de la directive. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, point c), de la directive, la Commission est tenue de présenter un rapport sur le recours aux fonds de l'Union.

Dans le cadre de différents programmes de financement, les fonds de l'UE ont été mis à la disposition des États membres au fil des ans, qui les ont utilisés avec succès pour améliorer la qualité de l'air. Tantôt ces fonds soutiennent directement des projets en faveur de l'air pur, tantôt ils permettent d'inclure des objectifs de qualité de l'air dans d'autres investissements (par ex., infrastructure, développement rural et régional). Afin de suivre l'évolution de la situation en matière de recours aux fonds de l'Union par les États membres, la Commission a mis au point une méthode qui évalue la mesure dans laquelle chaque flux de financement contribue à des objectifs de qualité de l'air. Ce suivi aidera également les États membres dans la mise en œuvre de politiques en matière d'air pur.

Cette méthode est présentée à l'annexe 4 du présent rapport, ainsi que les montants estimés des ressources financières de l'UE contribuant à des objectifs en matière d'air pur. La Commission présentera chaque année un rapport sur le financement des mesures en faveur de l'air pur dans le cadre de son projet de budget, et ce, pour chaque programme de financement.

5.3. Suivi de la déclaration de la Commission relative au méthane

Alors que, au total, les émissions de méthane au sein de l'UE ont diminué de 17 % entre 2005 et 2017 (même proportion pour l'ensemble des gaz à effet de serre), les émissions de méthane du secteur agricole ont diminué de 1,6 % au cours de la même période (ce qui a entraîné une augmentation de la part du secteur agricole)[58].

La proposition de directive (UE) 2016/2284 de la Commission comprenait un engagement de réduction des émissions de méthane fondé sur l'urgence d'une réduction des émissions de ce polluant tant sur le plan de la qualité de l'air (le méthane étant un important précurseur de l'ozone) que sur celui du climat. Le Parlement européen et le Conseil ont toutefois décidé de supprimer la référence au méthane lors du processus d'adoption, avec pour résultat que ce polluant n'est pas visé par la directive. La Commission a par la suite publié une déclaration qui a été ajoutée à la fin de la directive. Cette déclaration est libellée comme suit:

«La Commission estime très souhaitable, pour la qualité de l'air, de suivre l'évolution des émissions de méthane dans les États membres, en vue de réduire les concentrations d'ozone dans l'Union européenne et d'encourager la réduction des émissions de méthane dans le monde [...]. Elle confirme qu'elle [...] entend continuer à analyser l'incidence des émissions de méthane sur la réalisation des objectifs [...] de la directive sur les plafonds d'émissions nationaux, et qu'elle envisagera des mesures pour réduire ces émissions et présentera, s'il y a lieu, une proposition législative à cet effet».

La Commission a effectivement poursuivi cette analyse[59].

Dans sa communication relative à une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat d'ici à 2050, la Commission a évalué les options disponibles pour réduire davantage les émissions de méthane dans tous les secteurs de l'UE[60]. L'analyse sous-jacente approfondie a montré qu'il reste possible de réduire encore les émissions de méthane de tous les secteurs concernés: l'agriculture, les déchets et les eaux résiduaires, ainsi que l'énergie[61].

---

[58] Source: AEE (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer).

[59] Avec la publication d'une étude sur les liens entre les émissions de méthane et les concentrations d'ozone https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations ainsi que deux études (dont l'une est toujours en cours) sur le potentiel existant de réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et sur l'incidence de l'utilisation de biométhane et d'hydrogène sur les infrastructures gazières.

[60] Communication de la Commission intitulée: Une planète propre pour tous — Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM(2018) 773 final.

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (voir notamment les pages 159 à 174).

La Commission reste convaincue de la nécessité de soumettre les émissions de méthane à un examen régulier dans le but de limiter leur contribution aux concentrations d'ozone au sein de l'UE et de réduire les émissions de méthane au niveau international. Dans ce contexte, l'Union peut montrer la voie à suivre en développant des synergies pour lutter tant contre le changement climatique que contre la pollution atmosphérique. S'appuyant sur l'analyse menée au cours des dernières années et en accord avec les perspectives en matière d'air pur de 2018, la déclaration susmentionnée de la Commission conserve toute sa validité.

5.4. Passerelles au niveau international

La directive (UE) 2016/2284 est étroitement liée à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEE-ONU et ses protocoles[62]. Dans la mesure du possible, des synergies sont recherchées entre les deux régimes juridiques, et la coopération est assurée, notamment en ce qui concerne la déclaration des inventaires des émissions et des projections des émissions. Un guide commun des inventaires préconisant une méthode commune a été élaboré et est amélioré de manière continue avec le soutien de l'AEE. Le protocole de Göteborg à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEE-ONU, entré en vigueur le 7 octobre 2019, et la directive se rejoignent en grande partie sur le plan des engagements de réduction des émissions pour la période 2020-2029. Le protocole de Göteborg sera réexaminé dans le cadre de la Convention à partir de 2020, ce qui sera l'occasion de réfléchir à un alignement plus étroit de ces deux régimes juridiques, y compris en ce qui concerne la mise en place d'une approche relative, par exemple, aux émissions de méthane et de carbone noir.

6. Conclusion

Il est essentiel que la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/2284 s'engage d'emblée sur la bonne voie afin de garantir des réductions en temps opportun des émissions de polluants atmosphériques, de contribuer de manière efficace à la santé humaine et à la santé écosystèmes et d'être à la hauteur de l'«ambition "zéro pollution" pour un environnement exempt de substances toxiques» de la Commission dans le cadre du pacte vert pour l'Europe.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant au chemin qu'il reste à parcourir aux États membres pour atteindre et respecter leurs objectifs au vu de leurs émissions réelles, car les données de 2020 ne seront disponibles qu'en 2022 aux fins du contrôle de conformité. Cela étant, les données relatives aux projections

[62] https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm.

des émissions et l'analyse des plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique montrent clairement qu'il sera nécessaire d'intensifier les efforts, même à court terme.

Les plans nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique étant un instrument essentiel de la directive, il est d'autant plus important qu'ils soient élaborés dans les délais prévus et qu'ils s'appuient sur des données de bonne qualité, mises à jour lorsqu'il apparaît que les engagements de réduction des émissions ne pourront pas être respectés et, en tout état de cause, au moins tous les quatre ans. À cet effet, les États membres doivent continuer à étudier des mesures supplémentaires plus rigoureuses pour garantir de nouvelles réductions réellement efficaces de leurs émissions de polluants atmosphériques. L'ammoniac se démarque à cet égard. Comme cela a déjà été souligné dans les premières perspectives en matière d'air pur en 2018, les émissions d'ammoniac continuent de faire figure d'exception dans le contexte des améliorations générales constatées à ce jour. Le secteur agricole devra s'engager davantage pour parvenir aux réductions requises. La Commission continuera à surveiller et soutenir les efforts nationaux à cet égard, au moyen d'outils tant financiers que non financiers. Dans le premier cas, il s'agira notamment d'optimiser le recours aux fonds de la politique agricole commune dans le prochain cycle de programmation. Dans le second cas, il s'agira entre autres de mesures de renforcement des capacités et de la promotion de nouvelles synergies avec l'application de la législation pertinente de l'Union, telle que la directive 91/676/CEE sur les nitrates et la directive 2010/75/UE sur les émissions industrielles. En outre, dans le cadre de l'examen de cette dernière directive, les possibilités de nouvelles réductions des émissions, notamment d'ammoniac, seront examinées..

La mise en œuvre intégrale du pacte vert pour l'Europe et le soutien renforcé du Fonds pour une transition juste et des programmes de financement pertinents de l'Union dans le cadre du nouveau cycle de programmation faciliteront considérablement la réalisation des objectifs de la directive (UE) 2016/2284. De nombreuses initiatives du pacte vert entraîneront d'importants avantages connexes pour une mise en œuvre plus efficace et plus rapide de la directive. En premier lieu, une plus grande ambition climatique se concrétisant par une efficacité énergétique accrue et le développement de sources d'énergie renouvelables non combustibles réduiront les émissions de polluants atmosphériques parallèlement à celles de gaz à effet de serre. Dans le même temps, la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/2284 jouera également un rôle essentiel pour réussir la transition vers l'«ambition "zéro pollution" pour un environnement exempt de substances toxiques» préconisée dans le pacte vert pour l'Europe.

En plus du présent rapport, les secondes perspectives en matière d'air pur, dont la publication est prévue dans le courant de l'année 2020, apporteront davantage de précisions sur les coûts, avantages, synergies et compromis associés aux niveaux actuels et prévus de mise en œuvre de la directive et mettront en évidence les

éventuels besoins de nouvelles mesures, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union.