COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.7.2024
COM(2024) 315 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à négocier, au nom de l'Union européenne, la révision du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012 (le «protocole de Göteborg»)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Justification et objectifs de la proposition

Le protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (également connu sous le nom de protocole de Göteborg, ci-après le «protocole»), a été adopté le 30 novembre 1999 et est entré en vigueur le 17 mai 2005. Le protocole vise à réduire les effets nocifs de la pollution atmosphérique afin de protéger la santé humaine et l'environnement. Les objectifs sont atteints en réduisant les émissions de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils et d'ammoniac, en fixant des objectifs de réduction des émissions à l'échelon national et des valeurs limites d'émission pour certaines activités et certains produits industriels, entre autres. L'Union européenne (UE) est devenue partie au protocole à la suite de son adhésion à celui-ci en vertu de la décision 2003/507/CE du Conseil[1].

Le protocole a été modifié en 2012 et la version modifiée est entrée en vigueur le 9 octobre 2019. Le 17 juillet 2017, le Conseil a adopté une décision relative à l'approbation, au nom de l'UE, du protocole modifié[2]. Sur cette base, l'UE a approuvé le protocole modifié le 30 août 2017. Le protocole modifié compte actuellement 30 parties: 24 États membres de l'UE et l'UE, le Canada les États-Unis, le Royaume-Uni, la Norvège et la Suisse.

Lors de sa quarante-deuxième session, l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a adopté le rapport final sur l'examen du protocole[3]. Le groupe d'experts de la convention chargé de proposer des moyens d'action s'est également penché sur les moyens d'action envisageables pour prendre en compte les conclusions de l'examen[4]. Lors de sa quarante-troisième session (Genève, 11-14 décembre 2023), l'organe exécutif de la convention a décidé d'engager le processus de révision du protocole afin de tenir compte des conclusions du rapport de 2023 sur l'examen du protocole[5].

Le processus de révision comprendra notamment des négociations sur les questions suivantes:

– de nouveaux engagements en matière de réduction des émissions des polluants actuellement visés par le protocole;

---

1 Décision 2003/507/CE du Conseil du 13 juin 2003 portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne au protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (JO L 179 du 17.7.2003, p. 1).

2 Décision (UE) 2017/1757 du Conseil du 17 juillet 2017 portant acceptation, au nom de l'Union européenne, d'un amendement au protocole de 1999 à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (JO L 248 du 27.9.2017, p. 3).

3 Rapport de l'organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance sur l'examen du Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012, quarante-deuxième session, Genève, 12-16 décembre 2022 (ECE/EB.AIR/150/Add.2).

4 Groupe d'experts chargé de proposer des moyens d'action, «Moyens d'action pour la prise en compte des conclusions de l'examen du Protocole de Göteborg, tel que modifié en 2012», quarante-troisième session, Genève, 11-14 décembre 2023 (ECE/EB.AIR/2023/9).

5 Décision 2023/5, dans «Rapport de l'Organe exécutif sur les travaux de sa quarante-troisième session», Genève, 11-14 décembre 2023 (ECE/EB.AIR/154).

– les éventuelles révisions des annexes techniques du protocole actuel, notamment en ce qui concerne leur champ d'application et leur niveau d'ambition;

– la manière de réduire davantage les émissions de carbone noir;

– l'opportunité et la manière de réduire les émissions de méthane;

– la manière de réduire davantage les émissions d'ammoniac;

– l'adoption de nouvelles dispositions sur la flexibilité et d'autres approches visant à faciliter davantage la ratification et la mise en application ultérieure du protocole actuel par les États qui n'y sont pas parties actuellement;

– des objectifs généraux, collectifs et fondés sur les risques pour réduire les effets nocifs sur la santé et les écosystèmes, notamment l'appauvrissement de la biodiversité dans la région de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe[6]; et

– la manière de parvenir à des approches intégrées des politiques relatives au climat, à l'énergie et à l'air.

La décision de l'organe exécutif de la convention fixe pour objectif de conclure la révision pour la quarante-sixième session de l'organe exécutif, soit pour décembre 2026. La Commission européenne devrait être autorisée à négocier la révision du protocole au nom de l'UE afin de contribuer à la réalisation de cette ambition.

Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

Les questions à négocier dans le contexte de la révision relèvent de la compétence de l'Union et l'UE dispose de longue date d'une législation dans le domaine de la pollution atmosphérique, notamment:

– la directive (UE) 2016/2284 concernant les engagements nationaux en matière de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques[7], qui introduit dans le droit de l'Union les engagements nationaux de réduction des émissions pour la période 2020-2029 pris au titre du protocole, tel que modifié en 2012, entre autres;

– la directive relative aux émissions industrielles[8], qui régit plusieurs des obligations découlant du protocole, notamment les valeurs limites des émissions provenant de sources fixes (particules, soufre, oxydes d'azote et composés organiques volatils);

– la législation fixant des normes d'émission pour les principales sources de pollution atmosphérique, telles que les véhicules de transport routier[9], les installations de chauffage domestique et les installations industrielles[10]; et

---

6 La Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) est l'une des cinq commissions régionales des Nations unies. Elle comprend 56 États membres en Europe, en Amérique du Nord et en Asie.

7 Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE (JO L 344 du 17.12.2016, p. 1).

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

9 Règlement (CE) nº 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception par type des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) (JO L 171 du 29.6.2007, p. 1).

– les directives sur la qualité de l'air ambiant[11], qui fixent des normes de qualité pour les niveaux de concentration de certains polluants de l'air ambiant et sont en cours de révision.

Cohérence avec les autres politiques de l'Union

La recommandation proposée est également cohérente avec les autres politiques de l'UE. Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe[12] et du plan d'action «zéro pollution»[13], l'UE a pour but de réduire la pollution atmosphérique et de rationaliser les efforts de collecte de données qui sous-tendent ses initiatives stratégiques en la matière. Le huitième programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2030 fixe également des objectifs prioritaires pour parvenir à un environnement exempt de substances toxiques, y compris en ce qui concerne l'air.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Évaluations ex post / bilans de qualité de la législation existante

Sans objet.

Consultation des parties intéressées

Sans objet.

Obtention et utilisation d'expertise

Sans objet.

Analyse d'impact

Sans objet.

Réglementation affûtée et simplification

Sans objet.

Droits fondamentaux

En vertu de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. La recommandation proposée vise à autoriser l'ouverture de négociations portant sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Il en découlerait une

---

10 Y compris la directive (UE) 2015/2193 relative aux installations de combustion moyennes; la directive 94/63/CE concernant la phase I de la récupération des vapeurs d'essence; la directive 2009/126/CE concernant la phase II de la récupération des vapeurs d'essence; la directive 2004/42/CE relative aux peintures et aux solvants; le règlement (UE) 2016/1628 relatif aux engins mobiles non routiers; la directive 2009/30/CE relative à la qualité des carburants; le règlement (CE) nº 715/2007 relatif aux normes Euro 5 et Euro 6 pour les véhicules utilitaires légers; le règlement (UE) nº 168/2013 relatif aux normes Euro 4 et Euro 5 pour les véhicules de catégorie L (motos et autres); et la directive1999/96/CE et le règlement (CE) nº 595/2009 relatif aux normes Euro V et Euro VI pour les véhicules utilitaires lourds.

11 Directive 2004/107/CE 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, p. 3) et directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1).

12 COM(2019) 640.

13 COM(2021) 400.

incidence positive sur le droit à la protection de l'environnement, consacré à l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3. ASPECTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Base juridique

La base juridique procédurale de la recommandation proposée est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 218, paragraphe 3, du TFUE dispose que la Commission doit présenter des recommandations au Conseil, qui doit adopter une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur de l'Union. L'article 218, paragraphe 4, du TFUE dispose quant à lui que le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.

Subsidiarité et proportionnalité

La lutte contre la pollution atmosphérique ne peut être réalisée de manière suffisante au seul niveau des États membres. Cela s'explique par la nature transfrontière de la pollution atmosphérique: la modélisation atmosphérique et les mesures de la pollution atmosphérique démontrent indubitablement que la pollution émise dans un État membre contribue à la pollution mesurée dans d'autres États membres.

L'UE a déjà adopté une législation pour mettre en œuvre le protocole (tel que présenté à la section 1). Il importe de veiller à ce que la révision du protocole reste cohérente avec la législation existante et proposée de l'UE et apporte une valeur ajoutée à celle-ci.

Par conséquent, il est essentiel que la participation de l'UE aux négociations futures et à l'accord international qui en résultera soit garantie. La recommandation proposée n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Choix de l'instrument

Conformément à l'article 218, paragraphe 3 et 4, du TFUE, une décision du Conseil est nécessaire pour autoriser l'ouverture de négociations par l'UE sur la révision du protocole afin de lutter contre la pollution atmosphérique.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'incidence budgétaire exacte de l'initiative est impossible à déterminer à ce stade, car son champ d'application et ses éléments clés doivent encore faire l'objet de négociations multilatérales.

5. AUTRES ASPECTS

Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

Le calendrier, les résultats attendus des travaux des task-forces et les considérations visant à faciliter la ratification et la mise en œuvre du protocole par les non-parties actuelles ont été examinés par le groupe de travail des stratégies et de l'examen lors de sa soixante-deuxième session, qui a eu lieu du 27 au 31 mai 2024 à Genève, en Suisse.

Les négociations sur la révision proprement dite devraient commencer lors de la quarante-quatrième session de l'organe exécutif, qui se tiendra du 9 au 12 décembre 2024.

Documents explicatifs (pour les directives)

Sans objet.

Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition

La Commission recommande:

– que le Conseil autorise la Commission à ouvrir et à mener des négociations portant sur la révision du protocole;

– que la Commission soit désignée comme négociateur de l'Union européenne;

– que la Commission mène les négociations en consultation avec le comité spécial désigné par le Conseil conformément à l'article 218, paragraphe 4, du TFUE; et

– que le Conseil approuve les directives de négociation annexées à la recommandation proposée.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à négocier, au nom de l'Union européenne, la révision du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012 (le «protocole de Göteborg»)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique [également connu sous le nom de protocole de Göteborg (ci-après le «protocole»)][14], a été adopté le 30 novembre 1999 et a été modifié en 2012.

(2) L'Union européenne est partie au protocole de 1999 et au protocole modifié[15].

(3) Les engagements nationaux en matière de réduction des émissions prévus par le protocole sont transposés dans le droit de l'Union par la directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques[16].

(4) L'organe exécutif de la convention a engagé le processus de révision du protocole lors de sa quarante-troisième session, en décembre 2023[17]. Sur cette base, les négociations sur les amendements au protocole devraient s'engager lors de la quarante-quatrième session de l'organe exécutif, qui aura lieu du 9 au 12 décembre 2024.

(5) La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, la révision du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance,

---

14 Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (JO L 171 du 27.6.1981, p. 13).

15 Décision 2003/507/CE du Conseil du 13 juin 2003 portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne au protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (JO L 179 du 17.7.2003, p. 1) et décision (UE) 2017/1757 du Conseil du 17 juillet 2017 portant acceptation, au nom de l'Union européenne, d'un amendement au protocole de 1999 à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (JO L 248 du 27.9.2017, p. 3).

16 Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE (JO L 344 du 17.12.2016, p. 1).

17 Décision 2023/5 — Lancement d'un processus pour réviser le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012, et pour donner suite aux autres conclusions de l'examen du Protocole (ECE/EB.AIR/154), Genève, 11-14 décembre 2023.

relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, la révision du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012 (le «protocole de Göteborg»).

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président