Avis du Comité économique et social sur:

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques», et

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant»

(2000/C 51/03)

Le 13 octobre 1999, le Conseil, conformément à l'article 175, paragraphe 1er, du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 novembre 1999 (rapporteur: M. Chiriaco).

Lors de sa 368e session plénière des 8 et 9 décembre 1999 (séance du 8 décembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 96 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. *Acidification, ozone troposphérique et eutrophisation du sol*

1.1.1. L'acidification, l'ozone troposphérique («ozone dans la basse atmosphère») et l'eutrophisation des sols sont des problèmes environnementaux transfrontières corrélés, résultant des émissions de dioxyde de soufre (SO_2), d'oxydes d'azote (NO_x), de composés organiques volatils (COV) et d'ammoniac (NH_3), ainsi que leurs éventuels sous-produits. L'acidification — le dépôt de polluants acidifiants (SO_2, NO_x, NH_3) sur la végétation, les eaux de surface, les sols et les bâtiments — agit sur les populations biologiques et les forêts, rend les nappes phréatiques acides, endommageant ainsi les systèmes d'approvisionnement en eau potable, et détériore les bâtiments et les monuments. L'ozone troposphérique — un polluant secondaire formé par la réaction de précurseurs tels que les oxydes d'azote (NO_x) et les COV en présence de la lumière du soleil — nuit à la santé humaine dans la mesure où il peut endommager toutes les parties du système respiratoire. En outre, il produit également des effets sur différentes cultures et espèces d'arbres, occasionne des dégradations matérielles et a une influence sur le changement climatique. Enfin, l'eutrophisation, causée par le dépôt de composés d'azote (NO_x et NH_3), conduit à des modifications des écosystèmes terrestres telles que des modifications de la composition et de la biodiversité des différentes communautés de plantes, et contribue, conjointement à l'acidification et à l'ozone troposphérique, au déclin de la forêt.

1.2. *Les deux propositions de la Commission*

1.2.1. Les deux propositions de directive relatives aux plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (directive «PEN»), d'une part, et à l'ozone dans l'air ambiant (directive «ozone»), d'autre part, visent à aborder ces problèmes environnementaux de manière conjointe afin d'exploiter les synergies et de garantir une approche communautaire cohérente et rentable. Dans le cadre de l'élaboration de ces propositions, la Commission a consulté de nombreux experts des États membres, de l'industrie, des organisations non gouvernementales et d'autres encore [1]. Les organisations agricoles n'ont malheureusement pas été consultées alors qu'elles auront un rôle à jouer dans la réalisation des mesures proposées.

1.2.2. Compte tenu des objectifs environnementaux à moyen et à long terme déterminés précédemment, la proposition de directive «PEN» fixe des plafonds d'émission nationaux pour le SO_2, le NH_3, les NO_x et les COV, qui devront être atteints d'ici 2010. La définition de ces plafonds pour chaque État membre repose sur une analyse de rentabilité: en raison de conditions environnementales (par exemple, les relations source-récepteur) et de possibilités de dépollution différentes, ainsi que des coûts de mise en œuvre différents, les réductions d'émission nécessaires diffèrent d'un État membre à l'autre («approche différenciée ou approche basée sur un pourcentage de réduction forfaitaire»). Lors de l'application de la directive, les États membres devront déterminer les mesures adaptées à leur situation particulière, et les mettre en œuvre en conséquence (subsidiarité). La proposition de directive «PEN», qui est étroitement liée à des politiques et législations communautaires existantes dans le domaine de l'environnement (notamment, la stratégie de lutte contre l'acidification adoptée par la Commission en mars 1997 et les directives «Auto Oil I»), devrait être considérée dans le contexte de l'élaboration prévue d'un protocole «multi-polluants» dans le cadre de la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE) sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CLRTAP), qui fixera également des plafonds d'émission nationaux pour la plupart des pays UNECE, y compris les États membres de l'UE.

[1] Pour de plus amples informations, notamment un rapport général reprenant la position des experts consultés lors des consultations préliminaires réalisées par la Commission, voir le site Internet suivant: http//europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm.

1.2.3. Alors que la proposition de directive «PEN» concerne les émissions de polluants, la proposition de directive «ozone», qui deviendra la troisième directive fille de la directive cadre sur la qualité de l'air adoptée en septembre 1996 ([1]), porte sur des normes de qualité environnementales. Outre les réductions d'émission d'ozone (NO_x et COV) envisagées dans le cadre de la proposition de directive «PEN», cette proposition vise à instaurer des valeurs cibles (pertinentes au niveau local) pour l'ozone troposphérique en vue de la protection de la santé humaine et de la végétation, et à définir des exigences en matière de contrôle des concentrations d'ozone dans l'air ambiant et d'information du public sur les résultats de ce contrôle.

1.2.4. Au plus tard le 31 décembre 2004, la Commission fera rapport au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre des directives proposées; ce rapport permettra alors de réexaminer les dispositions des directives, compte tenu des mises à jour découlant des avancées en matière de recherche et des nouvelles technologies, des nouvelles données disponibles et des nouvelles initiatives, et en se basant sur des statistiques plus complètes, également en ce qui concerne les émissions naturelles et celles d'origine agricole.

2. **Observations générales**

2.1. *Appréciation globale*

Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission de formuler des propositions offrant aux États membres un cadre de référence, de contrôle et d'échange d'informations afin d'adopter des mesures visant à protéger la santé humaine et l'environnement, conformément aux objectifs poursuivis en matière de développement durable. Il constate que la directive PEN est conforme au niveau d'ambition indiqué par les États membres au début des négociations sur un protocole «multi-polluants» dans le cadre de l'UNECE [le scénario dit directeur («guiding scenario»)] ainsi qu'à la résolution du Parlement européen concernant une stratégie communautaire de lutte contre l'acidification ([2]). Le Comité regrette que les réductions des émissions qui devraient être décidées dans ce protocole pour les États membres de l'UE - même si elles représentent un progrès dans la bonne direction - resteront sans doute bien en deçà du niveau d'ambition en matière de plafonds d'émission nationaux, tels qu'ils sont proposés par la Commission.

2.2. *Les objectifs proposés*

Avant d'analyser les éléments essentiels de ces deux propositions, il conviendrait d'examiner les objectifs qui les sous-tendent. Si les objectifs qualitatifs à long terme proposés sont pour ainsi dire incontestés, la question de leur transposition en objectifs quantitatifs à long terme et, en particulier, pendant la période transitoire, prête davantage à discussion. Celle-ci implique en effet une série de décisions politiques qui dépendent, en partie, des coûts et avantages escomptés dans le cadre de différentes options politiques. Les résultats des analyses sous-jacentes concernant la rentabilité et les coûts et avantages, bien qu'ils soient chiffrés, sont également fonction, en partie, d'hypothèses d'ordre politique. En outre, il y a lieu de souligner que la méthode visant à quantifier les avantages sur le plan de la santé humaine et de l'environnement et à internaliser les coûts des dommages sanitaires et environnementaux est constamment perfectionnée et qu'elle mérite davantage d'attention et de ressources. Par ailleurs, un calcul fondé exclusivement sur des considérations d'ordre économique s'avérerait inopportun pour évaluer l'impact des mesures proposées.

2.2.1. Les objectifs à long terme proposés

2.2.1.1. Les objectifs à long terme proposés — pour lesquels aucune date butoir n'a été arrêtée actuellement — sont le non-dépassement des charges critiques (pour l'acidification et l'eutrophisation) et des niveaux critiques (pour l'ozone) ([3]), et la protection efficace de toute personne contre les risques de santé reconnus liés à la pollution de l'air. Cet objectif qualitatif «sans effet nuisible» — qui est une mesure de développement durable — est en conformité avec les exigences énoncées dans le cinquième Programme d'action pour l'environnement de 1993 ([4]), qui ont récemment été confirmées par le Conseil et le Parlement européen ([5]). Le Comité soutient cet objectif comme il l'a fait à plusieurs reprises dans ses précédents avis.

2.2.1.2. La transposition de cet objectif qualitatif à long terme en objectif quantitatif constitue, sans conteste, l'un des éléments essentiels des propositions. En ce qui concerne la définition des charges critiques en matière d'acidification et d'eutrophisation, il y a lieu de noter que celles-ci ont été fixées pour chaque écosystème/État membre selon une méthode approuvée sur le plan international ([6]). Ainsi, les objectifs quantitatifs à long terme pour l'acidification et l'eutrophisation reposent-ils sur une base scientifique solide et internationalement reconnue.

([1]) JO L 296 du 21.11.1996.
([2]) JO C 167 du 1.6.1998, p. 133.
([3]) Une charge critique est l'estimation quantitative d'une exposition à un ou plusieurs polluants en dessous de laquelle il n'existe aucun effet nuisible notable, dans l'état actuel des connaissances, sur des éléments déterminés et sensibles de l'environnement. Un niveau critique est la concentration de polluants dans l'atmosphère au-dessus de laquelle des effets nuisibles directs sur des récepteurs comme les êtres humains, les plantes, les écosystèmes ou les matériaux peuvent se produire, dans l'état actuel des connaissances.
([4]) Voir chapitre 5.2. Tout en fixant l'objectif de non-dépassement des charges critiques en matière d'acidification, ce chapitre ne fait pas explicitement mention de l'eutrophisation.
([5]) Voir article 11, § 2, de la décision du 24 septembre 1998 sur la révision du 5e PAE - JO L 275 du 10.10.1998.
([6]) Les charges critiques sont celles établies par le Centre de coordination des effets du CLRTAP.

2.2.1.3. La définition des niveaux critiques en matière d'ozone pour la santé humaine et la végétation est plus complexe du fait qu'il n'existe pas de niveau «sans effet nuisible» précis en ce qui concerne la protection de la santé humaine. Toutefois, la Commission est d'avis que la ligne directrice définie par l'OMS en matière de santé humaine pour 1999 (une moyenne de 120 µg/m³ sur une période de huit heures) peut être considérée comme le niveau critique, en dépit du fait que cette ligne directrice soit basée sur l'acceptation de certains risques pour la population. Le Comité rappelle que cette décision est cohérente avec le cinquième Programme d'action pour l'environnement, qui prévoit l'application de la part de l'UE des lignes directrices fixées par l'OMS. Contrairement au domaine de la santé humaine, l'OMS a établi des niveaux critiques pour la végétation, que la Commission propose en tant qu'objectifs à long terme. Le Comité soutient les objectifs à long terme proposés pour la santé humaine et la végétation compte tenu, notamment, de leur approbation par le Comité scientifique sur la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement (CSTEE) ainsi que par l'ensemble des États membres et des ONG environnementales [1].

2.2.2. Les objectifs intermédiaires proposés

2.2.2.1. D'une manière générale, on estime qu'il sera très difficile, d'un point de vue technique et économique, d'atteindre, dans un proche avenir, les objectifs «sans effet nuisible»; dès lors, la Commission propose une série d'objectifs intermédiaires pour l'année 2010. Il est patent que le choix de ces objectifs intermédiaires sera décisif en ce qui concerne la détermination des réductions d'émission requises, des coûts y afférents et des avantages sur le plan environnemental.

2.2.2.2. Le Comité note que la définition d'objectifs intermédiaires comporte non seulement une dimension «économique et technique» fondée sur des considérations budgétaires; mais implique également une série de décisions «politiques». Sans entrer dans les détails, on peut affirmer — en partant d'un scénario des «réductions maximales réalisables» comme limite supérieure — que les objectifs intermédiaires ont été définis à des niveaux tels qu'ils permettent d'éviter des coûts marginaux et globaux inconsidérés pour le contrôle des émissions [2]. Ces coûts sont calculés sur la base du modèle RAINS, élaboré dans le cadre du CLRTAP et approuvé d'une manière générale par les États membres comme le montre également le fait qu'il ait été récemment utilisé dans le cadre des négociations sur le protocole «multi-polluants». Ce modèle, déjà utilisé depuis huit ans et constamment perfectionné, peut encore l'être ultérieurement, surtout dans la perspective de la révision éventuelle de la directive en 2004 et 2008.

2.2.2.3. S'agissant du modèle RAINS, le Comité fait toutefois remarquer que selon toute vraisemblance, le modèle RAINS surestimera les coûts de réduction nécessaires, notamment en raison du fait qu'il se base sur des scénarios «pré-Kyoto» en matière de consommation énergétique et qu'il prend uniquement en considération des mesures de réduction techniques (en fin de cycle) sans tenir compte des possibilités de changements structurels tels que l'augmentation du rendement énergétique ou l'utilisation de sources énergétiques alternatives. À cet égard, le Comité prend acte du plan d'action annoncé en vue de l'application du protocole de Kyoto [3], et estime que l'adoption d'un paquet de mesures dans ce contexte contribuera à une meilleure mise en œuvre des présentes propositions.

2.2.2.4. Pour ces mêmes raisons, le Comité approuve les objectifs intermédiaires proposés par la Commission. En ce qui concerne la valeur cible de 120 µ/m³ applicable à l'ozone, il faut noter qu'une série de pays développés ont adopté ou prévu d'adopter des normes semblables, voire plus ambitieuses. Par exemple, l'objectif est de 100 µg/m³ (8 heures) au Royaume-Uni et de 100 µg/m³ (8 heures) en Suisse, alors que le Canada s'apprête à adopter un objectif de 120 µg/m³. Les États-Unis viennent quant à eux d'adopter une valeur limite de 160 µg/m³. À première vue, cette norme moins stricte aux États-Unis peut poser des problèmes de compétitivité (disparités dans les conditions de concurrence). Il est cependant notoire qu'étant donné que les concentrations normales (en moyenne) sont sensiblement supérieures aux États-Unis par rapport aux États membres, les efforts (proportionnellement) requis en faveur de la réduction des émissions sont du même ordre de grandeur.

2.2.2.5. En ce qui concerne le recours à des modèles économiques tels que RAINS, le Comité estime par ailleurs que même si de tels modèles peuvent s'avérer utiles pour orienter les dirigeants afin qu'ils adoptent des décisions éclairées en matière de politique environnementale, ils ne peuvent toutefois se substituer à ces décisions. Dans le passé, le Comité a maintes fois déclaré qu'il est impossible de pouvoir justifier à 100 %, d'un point de vue technique, les décisions prises en matière de politique environnementale, et qu'en cas de doutes, les principes de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement énoncés à l'article 174, § 2, du Traité CE devraient être appliqués, en particulier les principes de «niveau de protection élevé», de «pollueur-payeur» et de «précaution» [4].

---

(1) Voir points 5.3a et 5.9 de l'exposé des motifs.

(2) En principe, il n'a pas été tenu compte des avantages (marginaux et globaux) estimés lors de la fixation des objectifs intermédiaires. En d'autres termes, ces objectifs n'ont pas été définis sur la base d'une approche d'«optimisation des avantages globaux», qui impliquerait que les émissions seraient réduites jusqu'à ce que le niveau des coûts marginaux soit égal à celui des avantages marginaux. Une description plus circonstanciée de l'approche générale de modélisation et des principes de fixation des objectifs figure dans les rapports intermédiaires Cost-effective Control for Acidification and Ground-level Ozoneélaborés par l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA). Ces rapports sont disponibles sur le site Internet suivant: http://www.iiasa.ac.at/-rains.

(3) Discours prononcé par Mme Wallström, Commissaire, devant le Parlement européen, Strasbourg, session plénière d'octobre 1999.

(4) Voir les avis du CES relatifs aux quatrième et cinquième Programmes d'action pour l'environnement (JO C 180 du 8.7.1987 et JO C 287 du 4.11.1992) ainsi que l'avis du CES concernant la première directive fille sur la qualité de l'air (JO C 214 du 10.7.1998).

2.2.2.6. À ce stade, il n'est pas proposé d'objectif intermédiaire distinct en matière d'eutrophisation des sols, bien que la Commission suggère d'envisager un tel objectif dans le cadre de la révision prévue en 2004. Les raisons de ce retard ne sont pas clairement définies dans la proposition. La Commission prétend que les plafonds d'émission nationaux proposés permettront de réduire de quelque 30%, par rapport à 1990, l'espace communautaire touché par une eutrophisation des sols. Le Comité regrette qu'un tel objectif intermédiaire distinct n'ait pas été proposé par la Commission. À cet égard, il y a lieu de rappeler que cet objectif est stipulé dans le protocole «multi-polluants»/«multi-effets» prévu.

2.3. *Les moyens de réaliser ces objectifs*

2.3.1. L'analyse effectuée par la Commission montre que pour atteindre les objectifs intermédiaires qui ont été définis, il est indispensable de réaliser des réductions d'émission au-delà du scénario dit «de référence» ou de «statu quo», qui incorpore la plupart de la législation communautaire déjà proposée et existante ainsi que la législation et les projets politiques pertinents des États membres.

2.3.2. Les réductions d'émission supplémentaires requises seront réalisées dans le cadre des plafonds d'émission nationaux proposés. Ces plafonds nationaux, qui englobent également les réductions d'émission résultant de la législation et des projets politiques incorporés dans le scénario de référence, ont été déterminés sur la base d'une analyse approfondie en vue d'une distribution rentable des réductions d'émission entre les États membres, en tenant compte à nouveau des résultats du modèle RAINS. Le Comité évalue positivement cette approche différenciée pour la réalisation des objectifs intermédiaires, dont les coûts sont sensiblement moins élevés que pour une approche basée sur un pourcentage de réduction forfaitaire. Il conviendrait de noter que l'approche fondée sur les plafonds nationaux offre aux États membres la souplesse nécessaire pour déterminer — en fonction de leur situation nationale particulière — les mesures les plus appropriées pour respecter les plafonds d'émission qui leur ont été imposés. Le Comité estime toutefois que la Commission devrait jouer un rôle de coordination actif en matière de préparation et de mise à jour par les États membres des programmes nationaux prévus (article 6) et d'inventaires et projections d'émissions (article 7), afin de garantir la combinaison optimale de mesures de réduction des émissions, de vérifier l'état d'avancement de leur mise en œuvre et d'apporter les corrections éventuelles.

2.3.3. La directive «PEN» constituera le principal instrument pour garantir la réalisation des objectifs intermédiaires fixés en matière d'acidification et d'ozone troposphérique. En revanche, la directive «ozone» sera complétée par une directive relative aux concentrations d'ozone dans l'air ambiant. En soumettant une proposition pour cette (troisième) directive fille sur la qualité de l'air, la Commission se conforme aux exigences énoncées dans la directive cadre sur la qualité de l'air adoptée en 1996. Dans le respect des dispositions de cette directive cadre, la proposition de directive fille sur l'ozone définit des «valeurs cibles» pour les concentrations d'ozone (locales) nuisibles pour la santé humaine et la végétation, qui doivent être atteintes pour 2010. Ces valeurs cibles résultent des objectifs intermédiaires fixés en matière d'ozone (voir 2.2.2 supra). Il s'ensuit que les plafonds d'émission nationaux proposés seront conformes aux valeurs cibles au niveau régional. Afin d'atteindre ces valeurs au niveau local — en d'autres termes, pour réduire les dépassements qui surviennent localement — les États membres pourraient être amenés à entreprendre d'autres actions.

2.3.4. Le Comité note que la Commission a examiné deux options pour exprimer la valeur cible pour la santé humaine [1] et qu'elle a conclu qu'il était préférable d'opter pour celle basée sur l'objectif à long terme en matière d'ozone, soit la ligne directrice de l'OMS. Compte tenu des raisons évoquées au point 5.3 de l'exposé des motifs, et de l'approbation de la décision de la Commission par la grande majorité des experts, y compris le CSTEE, le Comité considère que l'objectif proposé est valable, en particulier en termes d'avantages pour la santé humaine.

3. **Observations spécifiques**

3.1. En ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre par les États membres de mesures spécifiques de réduction des émissions (cf. article 6 de la proposition de directive «PEN» sur les programmes nationaux à élaborer), il y a lieu de tirer les conclusions résultant des options suggérées par la modélisation (voir point 2.5 de l'exposé des motifs). Cela garantit la combinaison de mesures la plus appropriée à l'échelle nationale ainsi que des formes de synergie possibles entre les différents secteurs. Les mesures nécessaires comprennent notamment une réorientation des investissements et des innovations technologiques vers un «développement durable». Les mesures devraient davantage revêtir un caractère préventif que correctif («en fin de cycle») et compléter les efforts consentis sur le plan des économies en matière énergétique, des énergies alternatives et d'une politique des transports et de la mobilité durable, ainsi que les efforts déployés en vue d'encourager le recours aux méthodes de production et aux produits «propres».

3.2. En ce qui concerne les instruments à utiliser pour mettre en œuvre de telles mesures, le Comité insiste sur le potentiel des instruments financiers. Si elles sont bien conçues, les taxes et charges, compatibles avec la législation en vigueur et avec les exigences en matière de compétitivité d'un marché caractérisé par la globalisation, peuvent constituer des outils très efficaces pour atteindre des objectifs environnementaux [2]. Peut-être ces taxes et charges introduites au niveau national

[1] Voir point 5.3 de l'exposé des motifs.

[2] Voir, par exemple, le récent rapport *«The use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998»* publié par le Conseil des ministres nordique (Copenhague, 1999).

devraient-elles être coordonnées au niveau européen ou international. Par la même occasion, le recours à des incitants liés aux taxes et aux charges devrait également être envisagé pour réorienter les investissements et promouvoir les innovations technologiques (voir point 3.1 ci-dessus). Par ailleurs, les incitants en faveur des entreprises qui s'efforcent de remplacer les activités non durables (c'est-à-dire celles qui provoquent une acidification, une formation d'ozone et une eutrophisation) devraient être identifiés et progressivement développés. Enfin, le Comité invite également les États membres à examiner la possibilité de conclure des accords environnementaux (volontaires).

3.3. Le protocole «multi-polluants» prévu, qui inclut les pays candidats, peut être considéré comme un point de départ pour de nouvelles réductions des émissions dans ces pays à l'avenir, le cas échéant par le biais de leurs propres PEN éventuellement assortis de périodes transitoires, lorsque ces pays rejoindront l'Union européenne. Les actions menées dans ces pays (au-delà des exigences du protocole) étant susceptibles d'être très rentables, on peut se demander si, entre le moment présent et le moment de leur adhésion, la mise en œuvre de mesures additionnelles, en sus des mesures prévues par le Protocole ne pourrait pas être encouragée.

3.4. En ce qui concerne la proposition de directive relative à l'ozone, le Comité approuve la transmission d'informations actualisées sur les concentrations d'ozone au public (article 6). Il estime toutefois que le «seuil d'information», qui vise essentiellement à informer des groupes sensibles de la population, devrait être déterminé par les États membres en fonction de la situation climatique et géographique et de la fréquence des dépassements, et descendre éventuellement en dessous des 180 µg/m³ (moyenne d'une heure) proposés par la Commission [1].

3.5. Le Comité invite en outre à considérer le recours à des campagnes d'éducation et de formation afin d'induire des comportements cohérents et de conscientiser les citoyens dans le cadre de la protection de la santé. Cette dimension doit être intégrée dans toutes les politiques, en particulier en ce qui concerne les problèmes liés à la pollution urbaine. Des initiatives telles que celle du «réseau pour des villes durables» ou des journées «Villes sans voitures», organisées dans plusieurs villes européennes, contribueront à la sensibilisation et à une meilleure compréhension des mesures de réduction de la pollution en termes d'avantages pour la santé humaine.

3.6. Le Comité tient à souligner qu'il est important que la directive soit effectivement appliquée. Il constate à cet égard que les propositions de la Commission (article 12 de la directive PEN et article 13 de la directive Ozone) demandent aux États membres de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de chaque directive. Il va de soi que si les États membres eux-mêmes ne respectaient pas les dispositions de la directive, de telles sanctions nationales doivent être complétées par une action de la Commission conformément à son rôle de gardienne de la législation communautaire.

3.7. Enfin, le Comité note avec satisfaction le mécanisme de réexamen prévu à l'article 9 de la directive PEN, basé sur des rapports réguliers. De telles dispositions permettent à la Commission de présenter des propositions de modification des plafonds d'émission nationaux figurant à l'annexe I, compte tenu des facteurs énumérés à l'article 9.1 (y compris les obligations internationales à respecter en ce qui concerne le changement climatique). Dans ce contexte, il conviendra d'accorder une attention particulière au perfectionnement ultérieur du modèle RAINS.

4. **Instructions pour les actions et les programmes nationaux en faveur de la réduction des émissions polluantes**

4.1. Compte tenu du paragraphe 2.3.2 sur la nécessité d'une coordination active des programmes nationaux, le Comité présente une série de propositions indicatives pour les mesures à mettre en œuvre et à suivre aux niveaux national, régional et local. Certaines mesures sont étroitement liées aux mesures en matière de changement climatique, en raison des synergies évidentes qui peuvent être mises en place. Le Comité se propose d'approfondir la réflexion sur cette approche dans le cadre de ses futurs travaux.

1. *Réduction de la consommation énergétique dans le secteur des transports*

Étant donné que les programmes nationaux et locaux dans le secteur des transports, dont le financement est réglementé au niveau national et régional, doivent satisfaire les objectifs d'augmentation de l'efficacité énergétique, le Comité recommande les interventions suivantes:

— le cofinancement aussi large que possible des mesures en faveur de la mobilité durable dans les zones urbaines et dans les zones déterminées par les régions (zone à risque de pollution atmosphérique), comprenant notamment:

  a) l'établissement et la mise à jour des plans urbains d'organisation du trafic, en accordant une attention particulière à leur efficacité en termes de réduction des émissions d'ozone;

[1] Voir les rapports annuels (pour 1998 et pour l'été 1999) sur la pollution par l'ozone troposphérique dans l'UE. L'été dernier, le seuil pour l'information de la population a été dépassé dans presque tous les pays de l'Union. Les situations les plus critiques ont été relevées en Italie, en Grèce, en France et en Espagne, où durant 68 à 40 jours, les citoyens ont été informés d'une forte pollution par l'ozone.

b) dans les zones urbaines et dans les zones de plus de 500 000 habitants, l'application de systèmes de transports intelligents (ITS), la création ou l'amélioration des parcs d'échange, l'augmentation de la capacité des transports publics grâce à des moyens de transports électriques/hybrides ou au gaz, la réorganisation de la distribution des marchandises notamment en incitant les entreprises à utiliser des moyens de transports électriques/hybrides ou au gaz;

— le cofinancement des coûts additionnels dus à l'utilisation, dans les transports publics ou dans le parc automobile, de carburants à haut rendement;

— le cofinancement de l'acquisition de véhicules électriques/-hybrides/à très faibles émissions, destinés au parc automobile et aux services d'utilité publique sur les petites îles;

— le cofinancement du coût de la production et de l'acquisition de véhicules électriques à deux roues destinés aux administrations publiques et aux organismes d'utilité publique.

2. *Production d'énergie à partir de sources renouvelables*

Étant donné que la production d'énergie à partir de sources renouvelables est encouragée par d'autres législations, le Comité recommande les interventions suivantes:

— le cofinancement de la construction d'installations pour la production d'énergie à partir de la biomasse, de préférence intégrées dans des réseaux de chauffage urbain;

— le cofinancement de la construction d'installations pour l'utilisation de l'énergie solaire;

— le cofinancement de la construction d'installations photovoltaïques pour la production d'énergie;

— le cofinancement de la construction d'installations dans les petites îles pour la production d'énergie éolienne, à partir d'un combustible dérivé des déchets solides urbains et du biogaz.

3. *Réduction de la consommation énergétique dans le domaine de l'industrie et du logement et dans le secteur tertiaire*

Étant donné que la réduction de la consommation énergétique est un objectif «transversal» commun à de nombreux programmes dans le domaine de l'industrie, mais aussi de la construction de bâtiments publics ou d'habitations, le Comité recommande les interventions suivantes:

— le cofinancement des programmes en faveur de l'utilisation efficace de l'énergie électrique, de la réduction de la consommation dans les habitations privées, les bureaux, les bâtiments publics et les entreprises et de la réduction du coût total des programmes ou, pour les interventions concernant le surcoût des produits, le surcoût.

Les programmes pourront comprendre:

a) la réalisation de diagnostics énergétiques;

b) des interventions destinées au patrimoine résidentiel et aux bâtiments assimilés;

c) des initiatives de «requalification urbaine et de développement durable du territoire»;

d) la promotion et la diffusion de systèmes de chauffage et de conditionnement d'air, et de composants électriques à haute efficacité dans le secteur du logement, dans les bureaux et dans les bâtiments publics;

e) l'application de composants électriques à haute efficacité dans les industries;

— le cofinancement des coûts additionnels des programmes en faveur de l'utilisation de combustibles innovants plus respectueux de l'environnement ou de l'utilisation efficace des combustibles dans l'industrie.

4. *Réduction des émissions dans les secteurs non énergétiques*

Le Comité recommande les interventions suivantes:

— le cofinancement des programmes de réduction des émissions d'ammoniac dues aux fermes d'élevage.

5. *Programme national en faveur de l'information sur les changements climatiques*

— cofinancement de programmes d'information destinés au public et de promotion des meilleures techniques et comportements en faveur de l'augmentation de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions;

— cofinancement de programmes d'information destinés au public et mis en œuvre par les fournisseurs de services de transport de personnes et de marchandises, afin de promouvoir les moyens de transport les plus efficaces et à plus faibles émissions;

— cofinancement de programmes d'information destinés au public, mis en œuvre par les gestionnaires d'installations de production d'énergie à partir de la biomasse, afin de promouvoir le système de chauffage urbain.

6. *Programme national de recherche sur les changements climatiques*

— réalisation d'un «projet de base» nécessaire pour vérifier et certifier l'état d'avancement du programme de réduction des émissions, comme stipulé dans la Convention sur les changements climatiques, dans le Protocole de Kyoto et dans les décisions de l'Union européenne, à travers la mise à jour des données relatives aux émissions, l'archivage des données, les simulations numériques du climat et élaboration des scénarios correspondants;

— cofinancement de projets de recherche appliquée en faveur du développement de technologies à haute efficacité

énergétique et à faibles émissions polluantes dans les installations à cycle combiné, dans les installations de cogénération industrielle et civile, ainsi que dans les installations de gazéification d'émulsions et de résidus;

— cofinancement de projets de recherche appliquée en faveur du développement de technologies et de moyens de transport à faibles émissions.

Bruxelles, le 8 décembre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Développement des débouchés pour les déchets d'emballage des produits alimentaires et non alimentaires»

(2000/C 51/04)

Le 29 avril 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 novembre 1999 (rapporteur: M. Verhaeghe).

Lors de sa 368e session plénière des 8 et 9 décembre 1999 (séance du 8 décembre), le Comité a adopté l'avis suivant par 112 voix pour, avec 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1. Par cet avis d'initiative, le CES souhaite contribuer au débat actuellement en cours dans un certain nombre de milieux communautaires sur le recyclage des déchets et en particulier des déchets d'emballage. L'élément principal de ce débat porte sur la future révision de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballage, directive qui porte essentiellement sur les objectifs de recyclage de déchets d'emballage, actuellement fixés à min. 25% - max. 45% en poids des emballages mis sur le marché. Cinq ans après son introduction cette directive a produit des résultats positifs tant en ce qui concerne la réduction des quantités de déchets d'emballage non valorisés que les modes de gestion des déchets ménagers. Ces résultats indiquent que la directive, dans sa forme actuelle [1], constitue très certainement une première étape dans la bonne direction. En outre, il y a lieu de replacer cet avis dans le contexte du débat entamé au sein du «Forum sur le recyclage» inauguré au début de cette année — forum qui vise à transmettre à la Commission, d'ici à la fin de l'année 1999, un certain nombre de recommandations sur la manière d'aborder les problèmes de l'industrie du recyclage dans l'Union européenne — et de la suite que donnera la Commission à ces recommandations sous la forme d'une communication au Conseil et au Parlement européen.

1.2. Il n'est naturellement pas question de refaire dans le détail le travail de fond du Forum sur le recyclage — qui s'est attaché principalement aux aspects économiques, technologiques et juridiques du recyclage des déchets, ni d'émettre un avis sur la proposition de révision de la directive 94/62/CE, tâche qui revient à un autre moment au Comité. Dans le présent avis d'initiative, le Comité affirme sa volonté de traiter les questions de fond qui déterminent le sort — aussi bien les succès que les faiblesses — du secteur du recyclage. Il est essentiel de garder une attitude «pro-active» en matière de recyclage des déchets, délibérément tournée vers l'avenir et le nécessaire développement futur des débouchés, du fait de l'épuisement des ressources naturelles et de l'importance de la préservation de notre environnement. Toutefois, le Comité estime qu'il est également essentiel d'aborder les aspects économiques liés au recyclage des déchets d'emballage. En effet, le concept de développement durable intègre aussi bien les aspects environnementaux qu'économiques.

---

[1] Nous nous référons également à l'avis du CES, en date du 24 mars 1993, sur la proposition de directive du Conseil relative aux emballages et déchets d'emballage, qui a très largement cautionné la forme actuelle de la directive.