



29.6.2018

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: **Pétition n° 0193/2012 présentée par Erick Labrousse, de nationalité française, au nom du «Groupement pour le respect des fuseaux en Europe» sur les seuils visés par la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, ainsi que la protection insuffisante de la santé publique et de l'environnement à cet égard**

1. Résumé de la pétition

Le pétitionnaire exprime son mécontentement quant aux valeurs cibles et aux objectifs à long terme fixés par la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Il critique aussi vertement la manière dont la France applique les dispositions en vigueur dans ce domaine. Il invite dès lors la Commission à prendre des mesures à l'encontre de la France et à appliquer des seuils plus sévères.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 13 juin 2012. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 216, paragraphe 6, du règlement).

3. Réponse de la Commission, reçue le 28 septembre 2012

La directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe prévoit une valeur limite horaire pour le dioxyde d'azote (NO₂) de 200 µg/m³, à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile, et une valeur limite annuelle de 40 µg/m³. Ces valeurs limites pour le NO₂ sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2010. En vertu de ladite directive, les États membres ont toutefois la possibilité de notifier à la Commission un report

1 JO L 152 du 11.6.2008.

du délai fixé pour l'application des valeurs limites de NO₂ jusqu'au 1^{er} janvier 2015, au plus tard. Pour pouvoir bénéficier de ce report de délai, les États membres doivent remplir certaines conditions, et notamment élaborer un plan relatif à la qualité de l'air précisant comment ils entendent atteindre les valeurs limites d'ici l'expiration du délai prolongé.

La Commission examine actuellement la notification adressée par les autorités françaises concernant un report du délai fixé pour le respect des valeurs limites de NO₂ (lettre du 8 mars 2012). Après un premier examen, la Commission a estimé que la notification était incomplète et a demandé des informations complémentaires aux autorités françaises. Ces dernières ont fourni ce complément d'information en juin 2012. La Commission dispose de neuf mois pour évaluer la notification.

La Commission a entrepris un examen complet des politiques de l'Union en matière de qualité de l'air, qui doit être achevé en 2013. Cet examen visera notamment à actualiser les bases scientifiques permettant d'évaluer les incidences sur la santé et sur l'environnement et débouchera, le cas échéant, sur de nouvelles propositions ou la révision des propositions existantes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site internet consacré à cet examen et dans la bibliothèque CIRCA accessible au public à l'adresse suivante: -

http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/review.htm

Conclusions

En fonction des conclusions de l'évaluation de la notification des autorités françaises, la Commission décidera des éventuelles mesures complémentaires à mettre en place.

4. Réponse de la Commission (REV), reçue le 30 avril 2014

Par sa décision finale du 22 février 2013 C(2013)920, la Commission a décidé d'émettre des objections concernant toutes les zones notifiées par les autorités françaises, en vue d'obtenir un report du délai fixé pour l'application des valeurs limites pour le NO₂.

D'après le plus récent rapport disponible portant sur l'année 2012, la valeur annuelle limite fixée pour le NO₂ était alors toujours dépassée dans de nombreuses zones en France. Par conséquent, en février 2014, la Commission a demandé aux autorités françaises de préciser la date à laquelle le pays respecterait les valeurs fixées, ainsi que les mesures prises en vue d'y parvenir. Si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse, elle prendra des mesures supplémentaires pour sanctionner le non-respect par la France des valeurs limites de NO₂.

5. Réponse de la Commission (REV II), reçue le 30 juin 2015

En février 2014, la Commission a demandé aux autorités françaises de préciser la date à laquelle elles pensaient pouvoir se mettre en conformité avec l'article 13 de la directive 2008/50¹ et les mesures prises au titre de l'article 23 de la même directive en ce qui

¹ JO L 152 du 11.6.2008.

concerne le NO₂. La réponse a été reçue en juillet 2014 puis examinée au regard du rapport annuel relatif à l'année 2013, qui avait été présenté au mois de septembre.

Il est apparu que la valeur limite annuelle de NO₂ était toujours dépassée dans 19 zones et agglomérations françaises et que la valeur limite horaire était dépassée dans deux zones et agglomérations. Après avoir analysé la réponse à l'enquête menée au titre de l'instrument EU-Pilot et les données annuelles sur la qualité de l'air ambiant, la Commission estime que la situation n'est pas satisfaisante dans plusieurs zones et s'apprête à prendre d'autres mesures pour remédier à cette situation de non-respect des valeurs limites de NO₂ en France.

Enfin, il convient de relever qu'au mois d'avril 2015, la Commission a adressé un avis motivé aux autorités françaises pour infraction aux articles 13 et 23 en ce qui concerne les PM₁₀.

6. Réponse de la Commission (REV III), reçue le 31 mars 2017

La Commission est préoccupée par les dépassements persistants des normes de l'Union de la qualité de l'air telles qu'elles sont définies par les directives sur la qualité de l'air et par le rythme global des progrès pour atteindre les valeurs limites et cibles correspondantes et a donc décidé de soutenir et d'améliorer la mise en œuvre de ces directives.

La France doit respecter les normes de qualité de l'air telles que définies par les directives sur la qualité de l'air et, en cas de dépassements, dans une zone de mesure de qualité de l'air ou une agglomération donnée, des normes de qualité environnementale fixées au titre de cette législation, les autorités compétentes concernées doivent s'assurer que des plans de qualité de l'air sont établis et que ces plans fixent des mesures appropriées de façon à ce que la période de dépassement puisse être aussi brève que possible.

Les données les plus récentes mises officiellement à la disposition de la Commission par les autorités françaises indiquent des dépassements de la valeur limite journalière pour les particules grossières (PM₁₀) dans six zones de mesure de qualité de l'air et des dépassements de la valeur limite annuelle dans deux zones de mesure de qualité de l'air. Des dépassements des valeurs limites horaires pour le dioxyde d'azote (NO₂) ont été rapportés en 2015 dans trois zones de mesure de qualité de l'air et des dépassements de la valeur limite annuelle dans 15 zones. En 2015, les valeurs limites ont également été dépassées pour le benzène (dans une zone de mesure de la qualité de l'air) et pour les particules fines PM_{2,5} (dans une zone).

La Commission soutient et améliore activement la mise en œuvre des directives sur la qualité de l'air, notamment en soutenant les efforts des États membres visant à réduire les émissions des principaux polluants atmosphériques. Néanmoins, il relève avant tout de la responsabilité des autorités nationales compétentes de garantir l'application correcte et le respect de la législation de l'Union, y compris l'implantation appropriée des points de prélèvement. Au demeurant, les organes administratifs et judiciaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation de l'Union sont les mieux à même d'examiner les cas concrets de non-respect si les préoccupations exprimées s'avèrent justifiées.

Depuis 2008, la Commission a engagé une action en justice contre des États membres pour mauvaise qualité de l'air, en se concentrant dans un premier temps sur les particules grossières (PM₁₀), pour lesquelles le délai de mise en conformité était fixé à 2005, et le

dioxyde d'azote (NO₂), pour lequel le délai de mise en conformité était fixé à 2010. Dans ce contexte, la Commission a décidé de prendre des mesures correctives, en lançant des procédures d'infraction contre la République française pour violation des valeurs limites fixées pour les PM₁₀ et le NO₂ dans un certain nombre de zones de mesure de qualité de l'air.

En avril 2015, la Commission a adressé un avis motivé aux autorités françaises pour infraction aux articles 13 et 23 de la directive 2008/50/CE en ce qui concerne les particules grossières (PM₁₀) dans dix zones de mesure de qualité de l'air.

S'agissant du dioxyde d'azote (NO₂), la Commission a adressé un avis motivé à la France en février 2017 au vu du non-respect de la valeur limite annuelle pour le NO₂ sur la période allant de 2010 à 2013 dans 19 zones de mesure de qualité de l'air, dont, entre autres, Paris, Marseille et Lyon. S'il est vrai qu'il appartient aux autorités des États membres de choisir les mesures appropriées pour remédier aux dépassements des limites fixées pour le NO₂, il n'en reste pas moins que des efforts beaucoup plus importants doivent être consentis aux niveaux local, régional et national pour respecter les obligations découlant des règles de l'Union et protéger la santé publique.

La Commission européenne rappelle qu'elle a procédé en 2013 à un examen de la stratégie européenne en matière de qualité de l'air et en a conclu qu'il n'était pas approprié de réviser les directives concernant la qualité de l'air ambiant. Elle préconisait à la place un examen régulier des directives et des valeurs limites correspondantes de l'Union, en vue d'une révision, uniquement une fois que la directive révisée sur les plafonds d'émission nationaux (PEN) aura établi une juste réduction des concentrations de fonds.

Conclusions

La Commission procédera à une réévaluation de la situation, en tenant compte des rapports sur la qualité de l'air fournis par les autorités françaises dans le cadre des procédures d'infraction (pour les PM₁₀ comme pour le NO₂). En fonction de l'issue de ces examens, la Commission décidera des mesures les plus appropriées dans les deux cas.

7. Réponse de la Commission (REV IV), reçue le 31 juillet 2017

Comme l'a très justement rappelé le pétitionnaire, la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe fixe des valeurs cibles et des objectifs à long terme pour plusieurs polluants, dont l'ozone. Le pétitionnaire semble demander que cette directive accorde une place plus importante aux valeurs cibles et aux objectifs à long terme, ce qui nécessiterait une révision de la directive elle-même.

Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation¹, l'élaboration des politiques doit être accompagnée d'évaluations de performances rétrospectives et d'études d'impact prospectives. En 2013, la Commission européenne a procédé à un examen de la stratégie européenne en matière de qualité de l'air et en a conclu qu'il n'était, pour l'heure, pas approprié de réviser les directives concernant la qualité de l'air ambiant (y compris la directive 2008/50/CE).

¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

Dans les conclusions de cet examen, elle préconisait en revanche de procéder à l'examen régulier des directives, en vue d'une révision après que la directive révisée sur les plafonds d'émission nationaux aurait fixé une réduction adéquate des concentrations naturelles. La directive (UE) 2016/2284 ayant été adoptée, la Commission va désormais lancer un procédé d'évaluation, appelé bilan de qualité, des directives concernant la qualité de l'air dans l'Union européenne dans le cadre du programme pour une meilleure réglementation.

La finalité de ce processus est d'évaluer si les directives et le cadre réglementaire d'un domaine d'action sont adaptés à l'objectif recherché. Leur objectif est d'évaluer l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée pour l'Union d'éléments spécifiques de ses acquis. Ce faisant, ils favorisent l'amélioration et l'adaptation de la législation en la rendant plus réactive aux défis actuels et futurs et en améliorant sa mise en œuvre.

Dans l'intervalle, la Commission soutient et améliore activement la mise en œuvre des directives sur la qualité de l'air, y compris en appuyant les efforts déployés par les États membres pour réduire les émissions des principaux polluants atmosphériques.

Cela étant, il revient avant tout aux autorités nationales compétentes de contrôler et de garantir l'application correcte et le respect de la législation de l'Union, y compris par l'implantation appropriée de points de prélèvement. En outre, les organes administratifs et judiciaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation de l'Union sont les mieux à même d'examiner les cas concrets de non-respect si les préoccupations exprimées s'avèrent justifiées.

Depuis 2008, la Commission a engagé une action en justice contre des États membres pour mauvaise qualité de l'air, en se concentrant dans un premier temps sur les particules grossières (PM₁₀) et le dioxyde d'azote (NO₂). En avril 2015, la Commission a adressé un avis motivé aux autorités françaises pour infraction aux articles 13 et 23 de la directive 2008/50/CE en ce qui concerne les particules grossières (PM₁₀) dans dix zones de mesure de qualité de l'air.

S'agissant du dioxyde d'azote (NO₂), la Commission a adressé un avis motivé à la France en février 2017 au vu du non-respect de la valeur limite annuelle pour la période 2010-2013 dans 19 zones de mesure de qualité de l'air, dont Paris, Lyon et Marseille.

De plus, comme les autres États membres, la France a été alertée en février 2017 des préoccupations de la Commission concernant le non-respect de valeurs cibles pour l'ozone et des incidences sur la santé par l'intermédiaire de rapports pays personnalisés portant sur la mise en œuvre de la politique environnementale¹.

Conclusions

Les évaluations et les bilans de qualité sont étayés, entre autres, par des consultations publiques qui permettent aux États membres et à toutes les parties prenantes concernées de

¹ voir http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

contribuer au processus de façon transparente. La Commission invite le pétitionnaire à contribuer aux prochaines consultations des parties prenantes prévues dans le cadre du bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air dans l'Union européenne.

La Commission réévaluera la situation de la France et vérifiera qu'elle respecte ses engagements, en corrélant les rapports que ses autorités auront élaborés sur la qualité de l'air aux réponses fournies par ces mêmes autorités dans le cadre des procédures d'infraction (pour les PM₁₀ comme pour le NO₂).

En fonction de l'issue de ces examens, la Commission décidera des mesures les plus appropriées dans les deux cas.

8. Réponse de la Commission (REV V), reçue le 31 janvier 2018

La directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe fixe des valeurs cibles et des objectifs à long terme pour plusieurs polluants, dont l'ozone. Le pétitionnaire semble demander que cette directive accorde une place plus importante aux valeurs cibles et aux objectifs à long terme, ce qui nécessiterait une révision de la directive elle-même.

Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation¹, l'élaboration des politiques doit être accompagnée d'évaluations de performances rétrospectives et d'études d'impact prospectives. En 2013, la Commission européenne a procédé à un examen de la stratégie européenne en matière de qualité de l'air et en a conclu qu'il n'était, pour l'heure, pas approprié de réviser les directives concernant la qualité de l'air ambiant (y compris la directive 2008/50/CE). Dans les conclusions de cet examen, elle préconisait en revanche de procéder à l'examen régulier des directives, en vue d'une révision après que la directive révisée sur les plafonds d'émission nationaux aurait fixé une réduction adéquate des concentrations naturelles.

Now that the Directive on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants has been adopted Directive (EU) 2016/2284², the European Commission has initiated an evaluation process (a so-called fitness check) of the EU Ambient Air Quality (AAQ) Directives³ under the Better Regulation framework. Les bilans de qualité sont envisagés comme des évaluations complètes des politiques permettant de déterminer si le cadre réglementaire pour un domaine d'action s'est montré et demeure adéquat au vu des fins poursuivies. Ils comprennent une évaluation de la mesure dans laquelle les directives concernant la qualité de l'air ambiant continuent de fixer des objectifs appropriés, c'est-à-dire des objectifs qui s'attaquent aux principaux polluants atmosphériques et définissent des normes de qualité de l'air pertinentes afin de protéger la santé humaine et les écosystèmes, conformément à l'évolution des connaissances scientifiques. Le bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air ambiant se concentrera sur la période 2008-2018. Une feuille de route de cinq pages consacrée au bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air ambiant, qui a été soumise à une consultation publique, fournit des informations complètes

¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32016L2284>

³ Directives 2008/50/CE et 2004/107/CE

sur le bilan de qualité¹.

Entre-temps, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a publié son rapport de 2017 sur la qualité de l'air en Europe², qui indique que les politiques en la matière ont apporté et continuent d'apporter de nombreuses améliorations. Toutes les émissions primaires et de précurseurs contribuant aux concentrations dans l'air ambiant de particules en suspension, d'ozone et de dioxyde d'azote ont diminué entre 2000 et 2015 dans les 28 États membres de l'Union.

Dans le même temps, la qualité de l'air en France reste très préoccupante. Pour l'année 2014³, l'AEE a estimé qu'environ 34 880 décès prématurés étaient imputables aux concentrations en particules fines, environ 1 630 aux concentrations en ozone et environ 9 330 aux concentrations en dioxyde d'azote. En outre, une part substantielle de la population urbaine française aurait été exposée, en 2015, à des concentrations supérieures aux normes de l'Union en matière de qualité de l'air, à savoir 3,1 % pour le dioxyde d'azote (NO₂), 1,1 % pour les particules en suspension (PM₁₀) et 18 % pour l'ozone (O₃)⁴.

En 2016, des dépassements des normes de l'Union portant sur la qualité de l'air ont été enregistrés, pour les concentrations en dioxyde d'azote (NO₂), dans 16 zones de mesure de qualité de l'air et, pour les particules en suspension (PM₁₀), dans trois zones de mesure de qualité de l'air. En outre, des dépassements des valeurs limites de particules fines (PM_{2,5}) ont été enregistrés dans une zone de mesure de qualité de l'air (Paris). Les valeurs cibles des concentrations en ozone sont également dépassées dans un grand nombre de zones de mesure de qualité de l'air, y compris Marseille. Enfin, dans un certain nombre de zones de mesure de qualité de l'air, des dépassements ont également été signalés pour les valeurs cibles concernant le nickel en PM₁₀ (dans une zone de mesure de qualité de l'air), le monoxyde de carbone (dans deux zones de mesure) et le benzo[a]pyrène en PM₁₀ (dans deux zones de mesure).

La Commission procède au suivi de la persistance des infractions aux exigences relatives à la qualité de l'air définies par la législation de l'Union (en particulier pour les PM₁₀ et le NO₂), qui ont de graves effets négatifs sur la santé et l'environnement, au moyen de procédures d'infraction couvrant l'ensemble des États membres concernés, y compris la France. L'objectif est de déployer des mesures adéquates pour que toutes les zones respectent les normes.

Un avis motivé se référant aux dépassements des limites de NO₂ a été adopté en février 2017 pour défaut de remédiation à des infractions répétées aux limites de pollution atmosphérique pour le dioxyde d'azote dans 19 zones de mesure de qualité de l'air, dont Paris et Marseille.

Précédemment, en avril 2015, un autre avis motivé se référant aux dépassements des limites de PM₁₀ dans dix zones de mesure de qualité de l'air, dont Paris et Marseille, avait été adopté.

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3763998_fr

² <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017>

³ <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017>

⁴ <https://www.eea.europa.eu/themes/air/country-fact-sheets/france>

Conclusions

Les évaluations et les bilans de qualité sont étayés, entre autres, par des consultations publiques qui ont une influence sur l'analyse de la Commission européenne, ce qui permet aux États membres et à toutes les parties prenantes concernées de contribuer de façon transparente. La Commission invite le pétitionnaire à contribuer aux prochaines consultations des parties prenantes prévues dans le cadre du bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air ambiant dans l'Union européenne.

Les conclusions de ce bilan serviront de base pour l'établissement de conclusions politiques concernant l'avenir du cadre réglementaire concerné.

Par ailleurs, la Commission examine actuellement les résultats des derniers rapports annuels sur la qualité de l'air transmis par la France, en lien avec les dernières données fournies par les autorités françaises dans leurs réponses apportées dans le cadre des deux procédures d'infraction en cours (concernant respectivement les PM₁₀ et le NO₂). En fonction de l'issue de cet examen, la Commission décidera des mesures les plus appropriées.

9. Réponse de la Commission (REV III), reçue le 29 juin 2018

La Commission a engagé un bilan de qualité¹ pour deux directives européennes concernant la qualité de l'air ambiant². Ces directives fixent un certain nombre de normes et d'exigences en matière de qualité de l'air afin de garantir que les États membres surveillent et/ou analysent de façon harmonisée et comparable la qualité de l'air sur leur territoire. The fitness check also considers the corresponding Implementing Decision 2011/850/EC and Commission Directive Directive (EU) 2015/1480.

Le bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air ambiant s'appuiera sur l'expérience de tous les États membres sur la période 2008-2018 (c'est-à-dire la période durant laquelle les deux directives étaient en vigueur). Il porte sur l'ensemble des dispositions prévues dans les deux directives afin de déterminer leur contribution à l'atteinte des objectifs. Le bilan de qualité examine l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne de ces textes. Pour plus d'informations sur cet exercice, voir la feuille de route sur le bilan de qualité des directives de l'Union européenne concernant la qualité de l'air ambiant³.

Le bilan de qualité permet au public de participer concrètement à l'exercice par l'intermédiaire d'une vaste consultation des parties prenantes. De plus amples informations sont disponibles sur le site internet de la Commission européenne consacré à ce bilan de qualité, notamment sur la manière de contribuer à cette consultation⁴ et sur la stratégie de consultation⁵.

¹ Pour plus d'informations sur le bilan de qualité, voir:

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3763998_fr

² Directives 2008/50/CE et 2004/107/CE

³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3763998_fr

⁴ http://ec.europa.eu/environment/air/quality/aqd_fitness_check_en.htm#_ftn1

⁵ http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/AQDs%20Fitness%20Check_consultation%20strategy.pdf

Conclusions

Les évaluations et les bilans de qualité sont étayés, entre autres, par des consultations publiques qui ont une influence sur l'analyse de la Commission européenne, ce qui permet aux États membres et à toutes les parties prenantes concernées de contribuer de façon transparente. La Commission invite le pétitionnaire à contribuer à la consultation sur le bilan de qualité des directives concernant la qualité de l'air ambiant dans l'Union européenne. Les conclusions de ce bilan serviront de base pour l'établissement de conclusions politiques concernant l'avenir du cadre réglementaire concerné.

La Commission examine actuellement les résultats des derniers rapports annuels sur la qualité de l'air transmis par la France, en lien avec les dernières données fournies par les autorités françaises dans leurs réponses dans le cadre de la procédure d'infraction en cours (concernant les PM₁₀). En fonction de l'issue de cet examen, la Commission décidera des mesures les plus appropriées dans le cas d'espèce. Pour ce qui est du dioxyde d'azote (NO₂), la France est actuellement appelée à comparaître devant la Cour de justice de l'Union européenne pour n'avoir pas respecté les valeurs limites convenues en matière de qualité de l'air et n'avoir pas pris de mesures appropriées pour limiter au maximum la durée des périodes de dépassement¹.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fr.htm.