



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 5 March 2014
(OR. en, fr)**

Interinstitutional Files:

2013/0442 (COD)

2013/0443 (COD)

2013/0448 (NLE)

6628/14

ADD 2

LIMITE

ENV 150

ENER 66

IND 61

TRANS 67

ENT 51

SAN 78

PARLNAT 56

CODEC 449

NOTE

From: General Secretariat of the Council

To: Delegations

No. Cion doc.: 18155/13 ENV 1233 ENER 598 IND 386 TRANS 691 ENT 354 SAN 552 -
COM(2013) 918 final
18170/13 ENV 1236 ENER 601 IND 389 TRANS 694 ENT 357 SAN 557
PARLNAT 326 CODEC 3089 - COM(2013) 919 final
18167/13 ENV 1235 ENER 600 IND 388 TRANS 693 ENT 356 SAN 555
PARLNAT 325 CODEC 3086 - COM(2013) 920 final
18165/13 ENV 1234 ENER 599 IND 387 TRANS 692 ENT 355 SAN 553 -
COM(2013) 917 final

Subject: A Clean Air Programme for Europe
- Comments from delegations

Delegations will find in Annex comments from France on the above-mentioned Communication and proposals.

FRANCE

Good quality impact assessments should provide clear, robust information on the following issues. Does the impact assessment adequately explain:

1. Consultation of interested parties
How and at what stages stakeholders have been consulted. Ce point est clairement expliqué dans l'analyse d'impact.
Whether the Commission's consultation standards have been met and, if not, why. Ce point est clairement expliqué dans l'analyse d'impact.
What are the views of stakeholders, and whether and how this input has been taken into account. Les positions des parties prenantes ont été suffisamment traitées dans l'étude d'impact. Néanmoins il semble, en comparant les résultats de la consultation aux propositions faites par les projets de directive, que les positions des ONG et des citoyens ont été plus souvent reprises que celles des gouvernements et des industriels, sans pour autant que ce choix soit expliqué.
2. Problem identification
What is the issue or the problem that may require action. The causes and underlying drivers for the problem. L'analyse d'impact explique clairement que les standards de qualité de l'air de l'UE sont largement dépassés dans des régions à densité de population élevée. Il est également précisé que les objectifs associés au protocole de Göteborg sont parfois moins ambitieux que le niveau de réduction associé à un scénario tendanciel, et qu'il est donc nécessaire de redonner une impulsion à l'horizon 2030 pour inciter les parties prenantes à investir dans des technologies plus propres. L'étude d'impact souligne en effet clairement le principal enjeu de la pollution de l'air justifiant la mise en place rapide d'actions pérennes efficaces est l'impact sur la santé avéré qu'engendre cette pollution même à des niveaux en-deçà des valeurs réglementaires. En 2013, l'Organisation mondiale de la santé a classé la pollution de l'air extérieur et les particules de l'air extérieur, comme cancérigènes certains pour l'Homme. Outre ce potentiel cancérigène, la pollution atmosphérique peut entraîner l'apparition ou l'aggravation d'un grand nombre de pathologies (respiratoires, cardio-vasculaires, neurologiques, sur le fœtus...) qui représentent par ailleurs des coûts de santé élevés (estimés à 20-30 milliards d'euros par an en France). Outre les particules, d'autres polluants de l'air peuvent porter gravement atteinte à la santé tel que l'ozone à l'origine d'affections respiratoires et qui aurait aussi une incidence sur le développement cognitif et la reproduction (naissances prématurées...).
How the problem would evolve, all things being equal (but taking into consideration action already taken or planned by the EU, member states and other actors). L'analyse d'impact expose correctement les raisons qui montrent que l'UE, dans le cadre d'un scénario tendanciel, n'est pas sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs de qualité de l'air à long terme (page 143).
Who is affected, in what way and to what extent. Ce point est clairement expliqué dans l'analyse d'impact.
Whether the European Union has a remit to act to remedy the problem (subsidiarity check). L'analyse d'impact précise bien que le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où la proposition ne concerne pas un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne.

3. Definition of objectives

What are the general policy objectives, and the more specific/operational objectives.

La Commission a clairement exprimé ses objectifs, principalement sanitaires. Elle part du constat que les progrès réalisés sont encore insuffisants et que certaines de ses politiques n'ont pas eu l'efficacité escomptée ; et souhaite donc mettre en place une **feuille de route renforcée visant à garantir des niveaux de qualité de l'air minimisant les impacts et les risques en termes de santé/ environnement à long terme.**

Son programme se décline par la forte volonté de respecter, le plus rapidement possible, des normes de qualité de l'air en vigueur dans l'UE, le **renforcement des mesures de réduction des émissions par les Etats membres, ainsi que l'évaluation régulière des progrès accomplis.** L'objectif final étant de se rapprocher des niveaux ambiants de polluants recommandés notamment par l'OMS et de réduire les effets sur la santé de la pollution atmosphérique (p.17).

Whether the objectives are consistent with EU policies and strategies, such as the Lisbon and Sustainable Development Strategies, and respect for fundamental rights.

L'analyse d'impact rappelle en effet que les objectifs des deux projets de directive sont cohérents avec les stratégies politiques de l'UE, et notamment avec le 7^{ème} **Programme d'Action pour l'Environnement**, qui a pour objectif de diminuer les impacts sur la santé de la pollution de l'ozone au niveau du sol.

4. Policy options

That a sufficient range of policy options (regulatory/non-regulatory) to meet the objectives have been proposed, including the "no EU action" option.

Ce point est clairement expliqué dans l'analyse d'impact.

That this range of options has been sensibly narrowed through screening for technical and other constraints, and measuring against criteria of effectiveness, efficiency and consistency.

La France souhaiterait avoir des précisions sur les hypothèses retenues par la Commission pour définir ces options et avoir des informations complémentaires sur les données / sources qui ont été utilisées ; les spécificités des Etat Membre ont-elles été prises en considération pour une mise en œuvre nationale de ces options ? En outre, la France souhaiterait savoir si des paramètres additionnels – politiques et techniques – ont été ajoutés aux paramètres sanitaires et économiques dans l'étude d'impact, et lesquels, le cas échéant.

Concernant le **phénomène d'acidification**, la France a le sentiment que l'étude d'impact n'a pas permis de démontrer pourquoi il semblait opportun d'imposer de nouvelles contraintes fortes sur les émissions de dioxyde de soufre (SO₂) alors que des efforts importants ont déjà été réalisés et que le phénomène d'acidification a quasiment disparu. Dans la mesure où les gisements de réductions restants risquent de représenter des coûts importants, les avantages liés aux mesures mises en place pour faire disparaître totalement ce phénomène, mériteraient d'être détaillés.

Sur les propositions faites pour les **installations de puissance comprise entre 1 et 5 MW**, il aurait notamment été souhaitable que l'étude d'impact contienne une analyse approfondie **des bénéfices apportés sur la qualité de l'air globale, toutes sources d'émissions confondues.** L'étude d'impact ne démontre pas pourquoi les inconvénients de réglementer dans un premier temps les installations de puissance supérieure à 5 MW et de laisser aux Etats membres le choix de définir des exigences sur les appareils de moins de 5 MW. Ces installations pouvant être intégrées ultérieurement, après évaluation des mesures prises sur les installations de puissance supérieure à 5MW.

L'étude d'impact fait l'hypothèse que 27% des installations de combustion de taille moyenne seront renouvelées entre 2018 et 2025. Cela équivaut à **une durée de vie de l'ordre de 26 ans, et peut**

paraître court pour du matériel industriel. L'analyse d'impact n'explique pas suffisamment les raisons d'une telle hypothèse.

Par ailleurs, dans le chapitre « mitigation measures », **il est indispensable de prendre en compte de manière spécifique les installations situées dans des zones non interconnectées** (la Corse et les Départements d'Outre-Mer sont concernés en France). Ces installations ne peuvent pas bénéficier du même type d'approvisionnement en combustible et la mise en place de certaines technologies de réductions des rejets dans l'atmosphère est difficilement envisageable sur les plans techniques et économiques.

Enfin, bien que les objectifs par polluant soient détaillés par Etat membre dans l'Appendix 7.1, **les réductions atteintes dans le scénario tendanciel (option 1) ne sont pas suffisamment explicitées** et souvent en désaccord avec les projections réalisées au niveau national. C'est le cas notamment pour le dioxyde de soufre.

5. Analysis of impacts

What all significant (direct and indirect) environmental, economic (particularly competitiveness¹) and social impacts of the short-listed options would be affected.

L'approche par secteur (agriculture, installation de combustions moyennes, transport maritime) de l'action de réduction d'émissions principalement est présentée de manière claire.

Pour l'ensemble des secteurs cités (agriculture, installation de combustions moyennes, transport maritime), la France souhaiterait avoir des précisions sur les hypothèses retenues par la Commission pour caractériser les impacts et avoir des informations complémentaires sur les données et sources bibliographiques qui ont été utilisées.

Who would be affected (including those outside the EU) and in what way.

L'étude d'impact sur les secteurs de la raffinerie et de l'agriculture par Etat membre n'est pas suffisamment détaillée. Des précisions supplémentaires seraient nécessaires pour la bonne compréhension des impacts sur ces secteurs en particulier des options envisagées par l'étude d'impact.

That impacts are assessed in qualitative, quantitative and monetary terms where possible and appropriate.

Par ailleurs, les installations de 1 à 5 MW sont estimées à plus de 100 000 dans les Etats membres, or la France compte plus de 13 000 appareils de cette catégorie de puissance. Recueillir les informations requises dans la proposition de directive sur la totalité de ces appareils engendrerait de fortes contraintes administratives, avec un coût associé notable. **Il est regrettable que le coût administratif lié à ces contraintes n'ait pas été analysé dans l'étude d'impact.**

La France regrette que la partie relative aux installations de combustion de taille moyenne dans l'étude d'impact ne soit pas plus développée et notamment ne détaille pas les meilleures techniques disponibles à mettre en place pour atteindre les valeurs limites d'émissions proposées. **Une démarche plus approfondie aurait permis d'améliorer l'estimation des coûts de mise en conformité.**

Une prise en compte plus fine des types de combustibles que ce qui est actuellement proposé dans le projet aurait également été souhaitable.

¹ For example, factors that are relevant to productivity, international trade and cross-border investments, competition on the internal market, production decisions by firms, technological development and innovation, impacts on firms – especially SMEs – in terms of administrative burdens.

Dans l'étude d'impact, la France comprend que la Commission a réduit les coûts, mais pas les bénéfices. La France s'interroge quant à la fiabilité des analyses menées et à la cohérence des hypothèses utilisées dans les modèles (en particulier, pages 54, 55, 191 et 193). De plus amples informations seraient nécessaires à la France pour comprendre comment les bénéfices ont été évalués pour chaque secteur. La France souhaite que la Commission fournisse de plus amples détails concernant les sources de données, les coefficients et les estimations utilisées pour caractériser ces bénéfices.

The risks and uncertainties in the policy choices, including obstacles to compliance.

La France souhaiterait que la Commission fournisse des précisions sur les incertitudes et les marges d'erreurs associées aux modèles utilisés dans l'étude d'impact. De plus le modèle de la Commission se base sur l'hypothèse que l'objectif est considéré comme atteint dans 50% des cas (cf. central case Option). La Commission pourrait-elle justifier l'usage de ce seuil, et d'autre part peut-elle garantir que les incertitudes générées dans les modèles du fait de l'adoption de cette hypothèse restent négligeables d'un point de vue statistique (<5% d'incertitude) ? La France souhaite aussi que soient avancées ici les sources bibliographiques.

La France s'interroge aussi sur les hypothèses et les méthodes utilisées dans l'étude d'impact afin de prendre en compte les différences qui existent entre les solutions techniquement réalisables et les solutions réellement observées. L'étude actuelle pourrait-elle être approfondie sur ce point.

En outre, la France considère qu'il manque une **étude de sensibilité** dans cette analyse, pour connaître les objectifs qui seraient réellement atteignables dans le cas où les **émissions en conditions réelles de conduites** ne pourraient pas être alignées sur les valeurs limites EURO (page 31).

La Commission mentionne qu'un certain nombre de mesures actuellement applicables ne sont cependant pas utilisées. La France souhaite savoir si les modèles utilisés dans l'étude fournissent des informations sur les freins à l'utilisation de ces mesures et si des solutions pour lever ces freins ont été énumérées ? La France souhaiterait savoir dans quelle proportion les coûts augmenteraient si ces mesures – non utilisées dans la pratique – étaient exclues de l'étude d'impact.

6. Compare the options

How the positive and negative impacts for each short-listed option have been weighted, and that trade-offs that have to be made are highlighted.

Ce point nécessiterait des compléments d'informations dans l'analyse d'impact, comme le mentionnent les limites évoquées ci-dessus.

That, where feasible, aggregated and disaggregated results are displayed.

De manière générale, la France, comme d'autres Etats membres, a des doutes sur la modélisation effectuée avec GAINS et les dernières rencontres bilatérales ont permis de montrer que le modèle sous-estimait les émissions françaises dans de nombreux secteurs. Il est à cet égard regrettable que **les résultats du modèle par Etat membre ne figurent pas dans cette étude d'impact**, alors qu'ils sont disponibles dans les documents de modélisation publiés par la Commission sur les Gaz à Effet de Serre (voir le document « EU Energy, transport and GHG emissions trends to 2050 »). Ainsi pour l'ammoniac, par exemple, les réductions projetées dans le scénario tendanciel de la Commission à l'horizon 2030 pour la France sont de 5%, alors qu'elles sont de 29% dans le projet de directive.

Il conviendrait de détailler les mesures appliquées à la France, pour chaque polluant considéré dans l'étude d'impact, afin de justifier les différences de réduction calculées entre d'un côté le scénario tendanciel et de l'autre le scénario ambitieux à l'horizon 2030.

That, where possible and appropriate, the Commission has a preferred option.

Ce point est clairement expliqué dans l'analyse d'impact.

7. Outline policy monitoring and evaluation

That core indicators of progress towards meeting the objectives will be used.

La France s'interroge sur la possibilité d'une "**mise en œuvre conjointe**" évoquée par la Commission pour atteindre les réductions de méthane demandées et souhaiterait avoir des précisions sur ce mécanisme.

What are the likely monitoring and evaluation arrangements (at least in outline).

La France souhaiterait des précisions quant à la **procédure d'ajustement** évoquée dans la directive sur la réduction des émissions nationales. Elle souhaiterait notamment savoir d'une part si cette procédure pourra être rétroactive et s'appliquer à l'horizon 2010, d'autre part si elle pourra s'appliquer aux réductions de méthane.

Par ailleurs, l'analyse d'impact n'explique pas clairement quels seraient les avantages liés à des **exigences de rapportage** qui vont plus loin que celles du Protocole de Göteborg, négociées par les Etats membres en décembre dernier. Le format de rapportage pour le méthane n'est pas non plus clairement explicité.