



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 21.12.2007
SEC(2007) 1682

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du
Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et
réduction intégrées de la pollution) (Refonte)**

[COM(2007) 843 final]
[COM(2007) 844 final]
[SEC(2007) 1679]

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)

1. CONTEXTE POLITIQUE, QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La directive IPPC et le corpus législatif sur les émissions industrielles jouent un rôle important dans la protection et l'amélioration de l'environnement européen et de la santé des citoyens européens. Toutefois, ils peuvent également contribuer à apporter une réponse aux attentes des États membres, du Parlement européen et des autres parties intéressées en faveur de l'initiative «mieux légiférer». C'est pourquoi la Commission a lancé en 2005¹ une révision de la législation relative aux émissions industrielles afin de garantir son efficacité en termes d'environnement et de coûts.

La révision repose sur un vaste programme de dix études et une concertation permanente, ouverte et structurée avec les parties intéressées. Une analyse détaillée des options a été réalisée et toutes les informations générales peuvent être consultées sur le site web CIRCA public².

2. INFORMATIONS GENERALES SUR LES EMISSIONS INDUSTRIELLES ET LES MEILLEURES TECHNIQUES DISPONIBLES

L'activité industrielle joue un rôle important dans le bien-être économique de l'Europe, en favorisant une croissance durable et en créant des emplois de grande qualité. Toutefois, elle a aussi des retombées significatives sur l'environnement.

Les plus grandes installations industrielles sont responsables d'une part considérable des émissions totales des principaux polluants atmosphériques (83 % pour le dioxyde de soufre (SO₂), 34 % pour les oxydes d'azote (NO_x), 43 % pour les poussières et 55 % pour les composés organiques volatils (COV)). Elles ont également d'autres effets importants sur l'environnement, notamment en raison de leurs émissions dans l'eau et dans le sol, des déchets qu'elles génèrent et de leur consommation d'énergie.

Les émissions des installations industrielles sont couvertes par les principaux textes législatifs suivants:

- la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution³(IPPC) énonce les grands principes régissant l'autorisation et la

¹ COM(2005) 540 final.

² <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>

³ JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

surveillance des installations, fondés sur une approche intégrée et sur l'application des meilleures techniques disponibles (MTD), qui sont les techniques les plus efficaces pour parvenir à un niveau élevé de protection de l'environnement, compte tenu des coûts et des avantages;

- les directives sectorielles établissent des dispositions spécifiques, notamment des valeurs limites d'émission qui constituent un minimum requis pour certaines activités industrielles (grandes installations de combustion, incinération des déchets, activités nécessitant l'utilisation de solvants organiques et production de dioxyde de titane).

La directive IPPC accorde une certaine souplesse pour la mise en œuvre des MTD, car les considérations géographiques, techniques et environnementales peuvent être prises en compte lors de la définition des conditions d'autorisation.

Pour aider les autorités chargées de la délivrance des autorisations et les exploitants à déterminer les MTD, la Commission organise un échange d'informations entre les experts des États membres de l'UE, l'industrie et les organisations de protection de l'environnement, qui aboutit à l'adoption et à la publication par la Commission des documents de référence MTD.

Le processus de révision a démontré que les principes fondamentaux de l'actuelle directive IPPC, en particulier l'approche intégrée fondée sur les MTD, restent une base solide pour l'élaboration future de la législation sur les émissions industrielles. Les avantages de l'application des MTD ont été confirmés par l'analyse d'impact et l'option consistant à abandonner le principe des MTD n'a donc pas été retenue.

Toutefois, de nettes insuffisances ont été constatées dans la mise en œuvre de la législation en vigueur, lesquelles empêchent de tirer pleinement profit des meilleures techniques disponibles comme le prévoyait initialement la directive, rendent le contrôle de l'application au niveau communautaire extrêmement difficile et ne sont pas propices à la prévention ou à l'allègement des charges administratives inutiles.

3. DEFINITION GENERALE DU PROBLEME ET OBJECTIFS

Présentation générale du problème

Depuis que la législation est entrée en vigueur, plusieurs problèmes concernant son application sont apparus. L'analyse approfondie menée dans le cadre du processus de révision a permis de mettre en évidence quatre problèmes spécifiques:

- mise en œuvre insuffisante des MTD. L'analyse révèle que sans une nouvelle réduction des émissions des installations IPPC, les effets bénéfiques pour la santé et l'environnement que les objectifs fixés par la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique sont censés apporter ne se concrétiseront pas, et les distorsions de concurrence perdureront;
- résultats limités en ce qui concerne la mise en conformité, le contrôle de l'application et les améliorations environnementales, qui entravent la protection de l'environnement;

- charges administratives inutiles en raison de la complexité et du manque de cohérence de certaines parties du cadre législatif existant;
- champ d'application insuffisant et dispositions imprécises de l'actuelle directive IPPC qui pourraient faire obstacle à la réalisation des objectifs fixés dans les stratégies thématiques de la Commission.

Un autre problème a été mis au jour: les possibilités limitées de recours à des instruments plus flexibles, tels que des systèmes d'échange de droits d'émission de NO_x et de SO₂. Cette question sera examinée de manière plus approfondie dans le cadre d'un processus distinct de la révision de la directive, mais elle figure dans l'analyse d'impact afin de démontrer les avantages potentiels de telles mesures.

Objectifs

L'objectif général reste la prévention et la réduction de la pollution et de ses effets imputables aux activités industrielles, pour atteindre un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. Cet objectif devrait être atteint de la manière la plus efficace et la plus avantageuse économiquement tout en garantissant la réduction des charges administratives inutiles.

Dans le contexte de cet objectif permanent, de nouvelles mesures sont nécessaires pour s'attaquer aux quatre problèmes mentionnés ci-dessus.

- (1) aider les États membres à mettre en œuvre un système d'autorisation fondé sur les MTD;
- (2) renforcer le respect des conditions d'autorisation et améliorer la protection de l'environnement tout en encourageant l'innovation;
- (3) réduire les charges administratives inutiles et simplifier la législation actuelle;
- (4) mieux contribuer aux objectifs des stratégies thématiques en révisant les dispositions et le champ d'application actuels de la directive IPPC.

L'analyse d'impact comprend quatre chapitres qui traitent ces questions en détail. Un cinquième chapitre examine la possibilité de recourir dans l'avenir à des instruments fondés sur le marché et compatibles avec la directive IPPC. Les synergies et les liens entre les divers objectifs et options ont été soigneusement évalués tout au long de l'analyse d'impact. Le résumé ci-dessous reflète cette structure.

4. AIDER LES ETATS MEMBRES A METTRE EN ŒUVRE UN SYSTEME D'AUTORISATION FONDE SUR LES MTD

Présentation du problème

En raison de l'imprécision des dispositions relatives aux MTD, de la grande marge de manœuvre laissée aux autorités compétentes pour s'écarter de ces dispositions dans la procédure d'autorisation et du rôle peu clair des documents de référence MTD, le degré de mise en pratique des MTD varie considérablement d'un État membre à l'autre dans l'UE. Ce manque de clarté juridique a également entravé le contrôle de

l'application au niveau communautaire. Les principales insuffisances dans la mise en œuvre sont:

- les autorisations délivrées au titre de la directive IPPC prévoient souvent des conditions qui ne sont pas fondées sur les MTD décrites dans les documents de référence MTD, avec peu ou pas de justifications pour cet écart par rapport à la norme;
- les exigences minimales des directives sectorielles sont souvent utilisées comme limites d'émission par défaut pour les autorisations IPPC, indépendamment des exigences légales existantes. Ce problème se pose en particulier pour les grandes installations de combustion (GIC) qui contribuent de manière significative aux émissions des principaux polluants atmosphériques tels que le SO₂ (~ 80 % des émissions totales) et le NO_x (~30 % des émissions totales) à l'échelle de l'UE.

En conséquence, la directive IPPC ne permet pas d'obtenir les avantages initialement prévus et crée des distorsions sur le marché intérieur. Selon les projections des États membres, les émissions atmosphériques dépasseront largement les objectifs de 2020 associés à la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique si rien n'est fait; il est donc nécessaire de prendre des mesures visant à mettre en œuvre les MTD dans les installations IPPC afin de remédier à cette situation.

Analyse des options

Neuf options ont été évaluées afin de déterminer leur degré d'efficacité pour traiter les questions mises en évidence en tenant pleinement compte des coûts et des avantages. Les options suivantes sont recommandées:

Rôle des MTD: renforcer et clarifier le concept et l'utilisation des MTD, augmenter la transparence en exigeant la justification de tout écart par rapport aux conditions correspondant aux MTD
Utilisation des valeurs limites d'émission sectorielles (VLE) au lieu des MTD: renforcer les exigences minimales existant dans certains secteurs (GIC, certains fours à ciment coïncinant des déchets, dioxyde de titane)
Statut du processus d'élaboration des documents de référence MTD: améliorer la collecte des données et renforcer la cohérence entre les formats de données utilisés dans les documents de référence MTD et les autorisations

Les principaux effets de ces options sont notamment:

- de nets progrès de la part des États membres pour ce qui est de leur capacité à se fonder sur les MTD pour prendre leurs décisions en matière d'autorisation, tout en tenant compte des coûts et des avantages; amélioration de la portée de l'échange d'informations dans les futurs documents de référence MTD;
- des bénéfices en termes de santé et d'environnement découlant d'une meilleure mise en pratique des MTD, qui dépasseraient largement les coûts de mise en conformité des installations avec la directive. Ces bénéfices dépendent des résultats obtenus actuellement en matière d'autorisations fondées sur les MTD dans une région ou un secteur. Ainsi, pour les grandes installations de combustion, le bénéfice net à l'échelle de l'UE serait compris entre 7 et 28 milliards EUR par an, le nombre de décès prématurés étant réduit de 13 000 et le nombre d'années de

vies perdues, de 125 000 (sans compter d'autres avantages environnementaux tels que la réduction de l'eutrophisation et l'acidification);

- une réduction de l'écart entre les émissions prévues par les États membres et les objectifs fixés pour 2020 dans le cadre de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, de l'ordre de 30 à 70 % en ce qui concerne les grandes installations de combustion;
- aucun impact significatif à long terme sur la concurrence, aucun effet social ni aucun effet préjudiciable à long terme sur la croissance économique n'a été mis en évidence, compte tenu de la possibilité de s'écarter des conditions correspondant aux MTD dans des cas fondés et motivés. L'analyse montre en revanche qu'une application plus uniforme des MTD contribuerait à réduire les distorsions de concurrence dans les secteurs de l'industrie couverts par la directive.

5. RENFORCER LE RESPECT DES CONDITIONS D'AUTORISATION ET AMELIORER LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT TOUT EN ENCOURAGEANT L'INNOVATION

Présentation du problème

Les dispositions du cadre législatif actuel concernant la communication d'informations relatives au respect des conditions d'autorisation, les inspections et le réexamen des autorisations sont vagues et sont à l'origine de grandes disparités entre États membres dans l'application de la législation, d'où des niveaux insatisfaisants de protection de l'environnement et des distorsions du marché intérieur. Par ailleurs, la directive IPPC doit prévoir davantage d'incitations pour favoriser l'innovation.

Analyse des options

Dix-huit options spécifiques ont été analysées pour évaluer de quelle manière elles contribuent à la mise en œuvre et au contrôle de l'application de la législation tout en assurant l'équilibre entre les avantages et les coûts, ce qui a conduit aux recommandations suivantes:

Inspection, communication d'informations relatives au respect des conditions d'autorisation, réexamen des autorisations: prévoir des exigences claires tout en donnant aux États membres une certaine marge de manœuvre dans leur approche, tant que des critères minimaux sont respectés
--

Innovation: contribuer à l'amélioration constante en renforçant les effets de la directive IPPC sur l'innovation

Les principaux effets de ces options sont notamment:

- Facilitation voire dans certains cas accélération de l'application des MTD, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs des stratégies thématiques et à la réduction des distorsions de concurrence;
- effets environnementaux, économiques et sociaux positifs découlant de la stimulation de l'innovation et de la possibilité de développer des marchés pilotes;
- obtention de bénéfices supplémentaires en termes de santé et d'environnement entraînant des dépenses administratives incontournables de près

de 40 millions EUR par an, dont 65 % seraient prises en charge par les autorités des États membres.

6. REDUIRE LES CHARGES ADMINISTRATIVES INUTILES ET SIMPLIFIER LA LEGISLATION ACTUELLE

Présentation du problème

La complexité et parfois le manque de cohérence de la législation actuelle sur la pollution industrielle entraînent les problèmes suivants:

- les difficultés que les autorités et les exploitants peuvent rencontrer pour comprendre et interpréter les différents textes législatifs se traduisent par une mise en œuvre incomplète et inefficace;
- certaines exigences existantes, telles que celles relatives aux autorisations et aux rapports à fournir, sont discordantes et/ou redondantes, ce qui entraîne des charges administratives inutiles;

Analyse des options

Dix options spécifiques ont été évaluées dans l'optique d'une plus grande clarté juridique et d'une amélioration de la mise en œuvre tout en réduisant les frais administratifs inutiles. Les options suivantes sont recommandées:

Remédier à l'incohérence entre les diverses directives: fusionner, grâce à une refonte, la directive IPPC et six directives sectorielles en une seule directive sur les émissions industrielles
--

Réduire les coûts liés aux autorisations IPPC et à la communication des informations: introduire des changements dans la législation pour simplifier les exigences en matière d'autorisation, réduire les exigences en matière de communication d'informations incombant aux exploitants, mettre en place des programmes d'action pour aider les États membres à réduire les frais administratifs inutiles, rationaliser les exigences en matière de rapports à fournir incombant aux États membres
--

Une directive unique sur les émissions industrielles fournira un cadre juridique clair, cohérent et simplifié avec les principaux effets suivants:

- Élimination de près de 30 millions EUR de charges administratives inutiles par an grâce à un système d'autorisation global et de 2 millions EUR par an grâce à des exigences allégées en matière de communication des informations et de surveillance;
- meilleure mise en pratique des MTD grâce à l'explicitation de l'interaction avec les exigences sectorielles minimales;
- réduction significative des frais administratifs au niveau des États membres (de l'ordre de 150 à 300 millions par an selon les estimations), car c'est au niveau national ou régional que la plupart des économies de charges administratives sont réalisables.

7. MIEUX CONTRIBUER AUX OBJECTIFS DES STRATEGIES THEMATIQUES EN REVISANT LES DISPOSITIONS ET LE CHAMP D'APPLICATION ACTUELS DE LA DIRECTIVE IPPC

Présentation du problème

Lorsqu'elle est correctement appliquée, la directive IPPC est un moyen économiquement avantageux de réguler la pollution industrielle et de réduire les émissions. Les études menées dans le cadre de la révision ont cherché à déterminer si une clarification ou une extension du champ d'application de la directive IPPC contribuerait à ces réductions.

Analyse des options

Une large gamme d'options (envisageant l'inclusion de 17 activités distinctes et de dispositions sur la contamination du sol) ont été analysées du point de vue des avantages qu'elles présentent et de leur efficacité en termes de coûts pour atteindre les objectifs fixés. Les principales options préconisées sont les suivantes:

Inclusion des installations de combustion de puissance thermique comprise entre 20 et 50 MW
Inclusion des installations industrielles pour la préservation du bois et des produits dérivés du bois
Inclusion de la production de panneaux de bois

Pour plusieurs autres activités, l'analyse a montré qu'il convenait de clarifier le champ d'application de la législation pour remédier aux incohérences (traitement des déchets, produits chimiques, céramiques et production alimentaire).

Toutefois, certaines activités (par exemple élevage de bétail, certaines activités de traitement des déchets, aquaculture) sont délibérément exclues de la directive en raison des bénéfices environnementaux limités ou des coûts excessifs qui en résulteraient.

En outre, la mise en place de dispositions plus spécifiques sur la surveillance et la remise en état du sol est également recommandée.

Les principaux effets sont notamment:

- contribution à certains objectifs fondamentaux sur les plans de l'environnement et de la santé (par exemple, l'inclusion des installations de combustion de puissance thermique comprise entre 20 et 50 MW contribue à réduire de 2 à 6 % l'écart entre les émissions industrielles prévues par les États membres et les objectifs de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique); selon les estimations, les bénéfices environnementaux et sanitaires nets de l'inclusion de ces installations de combustion seraient compris entre 732 millions et 1,6 milliard EUR;
- inclusion de quelque 4 400 installations dans le champ d'application de la directive IPPC (par rapport aux 52 000 déjà incluses), dont certaines (~33 %) sont déjà couvertes par un système d'autorisation reposant sur les MTD dans les États membres;
- création de conditions plus équitables pour les secteurs concernés;

- les bénéfices environnementaux obtenus se traduiraient par une augmentation des charges administratives incontournables de près de 37 millions EUR par an.

8. FACILITER LE RECOURS EVENTUEL A DES INSTRUMENTS FONDES SUR LE MARCHE ET COMPATIBLES AVEC LA DIRECTIVE IPPC TELS QU'UN SYSTEME D'ECHANGE DE DROITS D'EMISSION DE NO_x ET DE SO₂

Présentation du problème

La directive IPPC actuelle ne permet pas le recours à des instruments fondés sur le marché à la place d'autorisations fondées sur les MTD, ce qui peut limiter les économies possibles à l'échelle d'un secteur.

Analyse des options

Deux options principales ont été envisagées pour faciliter le recours éventuel à des instruments fondés sur le marché. L'option préconisée est la suivante:

Faciliter le recours à des instruments fondés sur le marché: sous réserve de l'adoption d'un éventuel instrument juridique, permettre aux États membres d'atteindre les niveaux d'émission de NO_x et de SO₂ associés aux MTD grâce à un système d'échange de droits d'émission reposant sur des règles communautaires plutôt que de leur demander de respecter des conditions d'autorisations fixées individuellement et fondées sur les MTD

Le projet de proposition législative ne prévoit pas expressément l'introduction d'un système d'échange de droits d'émission pour le SO₂ et le NO_x. En revanche, la Commission poursuivra ses travaux en vue de l'élaboration d'un éventuel instrument juridique établissant des règles en la matière à l'échelle de l'UE.

La Commission procédera notamment à une analyse complète des options, notamment en ce qui concerne le champ d'application et l'allocation de quotas, et examinera les effets potentiels directs et indirects pour les secteurs économiques, en tirant parti de l'expérience acquise avec le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Par rapport au système d'autorisation fondé sur les MTD, cette approche permettrait d'obtenir des économies comprises entre 0,3 et 1 milliard EUR par an, uniquement pour les grandes installations de combustion.

9. CONCLUSIONS CONCERNANT L'ENSEMBLE DES MESURES STRATEGIQUES PROPOSEES

Faisant suite à une vaste consultation des parties intéressées, l'analyse d'impact propose une analyse approfondie d'un large éventail d'options.

La directive unique proposée sur les émissions industrielles, ainsi que toutes les options recommandées de la série de mesures stratégiques, amélioreront l'efficacité de la législation en permettant la réalisation de ses objectifs environnementaux et sanitaires le plus économiquement. Il en résultera également une réduction nette des charges administratives comprise, selon les estimations, entre 105 et 255 millions EUR par an, ainsi qu'une diminution des distorsions de la concurrence au sein de l'UE sans nuire à la compétitivité de l'industrie européenne.