



Harmonisation vers la politique de l'UE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution

Guide pour les partenaires de la
PEV et la Russie

IPPC



EUROPEAN
COMMISSION



environnement

Harmonisation vers la politique de l'UE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution

Guide pour les partenaires de la PEV et la Russie

Guide sur les politiques publiques : Une approche européenne pour combattre la pollution industrielle : Prévention et contrôle intégrés de la pollution

Juillet 2007

Alexander Neubauer (Ecologic)

Avec les contributions de Lipchin, Arava Institute for Environmental Studies et de Nataliya Andrushevych, Analysis Center Society and Environment

Ce guide a été préparé et rédigé par
Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy
Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100
www.ecologic.eu, raggamby@ecologic.de

© Communautés européennes, 2008

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Avis juridique

Les contenus du présent rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission européenne.

ISBN 978-92-79-08300-6
Catalogue KH-30-08-212-FR-C



Table des matières

1	Introduction	5
2	En résumé	7
3	Les bénéfices attendus de l'harmonisation	9
4	Vue d'ensemble de la politique de l'UE	10
	4.1 Introduction : la Directive IPPC comme instrument transversal pour l'abaissement des émissions	10
	4.2 Permis intégrés sur la base des Meilleures Techniques Disponibles (MTD)	10
	4.2.1 Exigences de base de la délivrance de Permis	11
	4.2.2 Exigences pour les Permis Intégrés	11
	4.2.3 Exigences de la délivrance des permis basés sur les Meilleures Techniques Disponibles	11
	4.2.4 Processus européen d'échange d'information pour décrire les MTD par secteur	12
	4.2.5 Application des MTD dans les installations nouvelles et existantes dans l'UE	14
	4.2.6 Exigences pour le réexamen et l'actualisation des permis	14
	4.2.7 Informer le public	14
5	Situation actuelle en regard de la politique sectorielle	16
	5.1 Principales pressions environnementales	16
	5.2 Préoccupations particulières et défis	16
	5.2.1 Voisins du Sud de la Méditerranée	16
	5.2.2 Les Pays de l'Est et la Russie	17
	5.2.3 Défis communs à tous les partenaires de la PEV	17
6	Conclusions pour la PEV et la Russie	19
	6.1 Une approche étape-par-étape pour contrôler les émissions provenant des installations industrielles	19
	6.1.1 Exigence de permis et exigences de normes minimum pour la délivrance d'un permis (Étape 1)	20
	6.1.2 Les Meilleures Techniques Disponibles comme une base pour l'attribution d'un permis (Étape 2)	21
	6.1.3 Publication des niveaux d'émissions dans les Pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée (étape additionnelle)	22
	6.2 Défis de l'Harmonisation et Coûts	22

7 Bibliographie et autre documentation

24

8 Directives

24



1 Introduction

La Politique Européenne de Voisinage (PEV) a été créée en 2003/2004 et est à présent bien établie comme principal moyen de coopération avec les pays voisins. Elle constitue une réponse collective de l'UE aux aspirations de ses voisins de l'Est et du Sud pour promouvoir conjointement la prospérité, la stabilité et la sécurité dans notre région.

Le récent élargissement historique de l'UE en 2004 et 2007 a contribué à la création d'une vaste zone de démocratie et de prospérité en Europe. Les écarts politiques, économiques, sociaux et environnementaux entre l'Union et ses voisins de l'Est – Biélorussie, Ukraine, Moldavie, et le Caucase du Sud – et du Sud, dans la région méditerranéenne, sont – de façon préoccupante – importants et dans certains cas grandissants. L'UE entend empêcher l'émergence de nouvelles lignes de divisions entre l'UE élargie et ses voisins.

La Politique Européenne de Voisinage représente une nouvelle approche dans les relations de l'UE avec ses voisins. Ce « partenariat pour la réforme » est proposé par l'UE à 16 pays partenaires du Sud et de l'Est de l'UE¹. Il dépasse le stade d'une coopération classique : il consiste en un dialogue politique intensifié et en des relations économiques approfondies, fondés sur des valeurs partagées et un intérêt commun à s'attaquer aux problèmes mutuels. La PEV ne concerne pas une adhésion à l'UE – si une perspective d'accession devait se voir proposée à un moment donné dans l'avenir à tout pays couvert par la PEV, ceci se ferait dans le cadre d'un processus séparé.

Le cadre légal et institutionnel nécessaire pour une coopération intensifiée entre partenaires de la PEV sont les Accords de Partenariats et de Coopération ou les Accords d'Association. Les outils, cependant, pour assurer des résultats concrets sont les Plans d'Action PEV², acceptés d'un commun accord, et conçus sur mesure, avec des priorités à court et moyen termes (3–5 ans). Ils couvrent une vaste étendue de problèmes : dialogue politique et réformes macro-économiques, commerce, coopération dans les domaines de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité, différentes politiques sectorielles (transport, énergie), environnement et changement climatique, recherche, société de l'information, politique sociale et de l'emploi) ainsi qu'une profonde dimension humaine : contacts de peuple à peuple, éducation, santé, société civile. Les Plans d'Actions PEV fournissent aussi les moyens de support technique et financier dans les réformes et modernisations lancées par les partenaires eux-mêmes.

L'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), en tant qu'instrument financier « axé sur les politiques », soutiendra pour la période 2007–2013 la mise en œuvre des Plans d'Actions PEV, et dans le cas de la Fédération Russe, qui n'est pas couverte par la PEV³, les feuilles de route pour les quatre espaces communs. Dans ce contexte, ceci dépasse la promotion du développement durable et la lutte contre la pauvreté pour englober, par exemple, un soutien important aux mesures conduisant à une participation progressive au marché intérieur de l'UE. L'harmonisation législative et réglementaire et la mise en place d'institutions est soutenue par des mécanismes tels que l'échange d'expérience, des dispositions de jumelage à long terme entre États Membres ou la participation aux programmes et agences communautaires. L'IEVP remplace MEDA et TACIS et d'autres instruments géographiques et thématiques déjà existants.

La Commission a mis en place un site Web expliquant la PEV et ses processus, contenant les documents clefs de la PEV, tels que les Documents de Stratégies, les Plans d'Action et les Rapports de Progrès. Prière de se référer à : http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm.

Il est attendu que les pays partenaires de la PEV tirent des bénéfices considérables d'une mise en œuvre complète des Plans d'Action PEV, y compris d'une harmonisation accrue avec les approches de l'UE. Pour les bénéfices résultants d'une protection accrue de l'environnement, y compris l'harmonisation, prière de se référer au chapitre 3.

¹ Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Lybie, Moldavie, Maroc, les territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie, Ukraine.

² A l'exception de l'Algérie, de la Biélorussie, de la Libye, et de la Syrie, les Plans d'Action ENP ont été signés avec tous les pays mentionnés.

³ L'UE et la Russie sont liées par le Partenariat Stratégique.

Afin d'aider les pays partenaires à réaliser ces bénéfices, la Commission Européenne a décidé de fournir des informations sur la politique environnementale et la législation de l'UE dans les domaines politiques clefs. A cette fin, la Commission a initié la production de **six courts guides** sur les sujets suivants :

- **La qualité de l'Eau**, avec l'accent mis sur la Directive Cadre dans le Domaine de l'Eau, et les développements afférents, comme la Directive sur les Inondations ou la Directive sur les Eaux Souterraines ;
- **La gestion des Déchets**, avec l'accent mis sur la Directive Cadre sur les Déchets ;
- **La qualité de l'air**, avec l'accent mis sur les Directives Cadre et Fille ;
- **L'Évaluation de l'Impact environnemental**, l'Évaluation Stratégique Environnementale, l'Accès à l'Information, la Participation à la Prise de Décision, et le Compte-rendu ;
- **La Protection de la Nature**, avec l'accent mis sur les Directives Habitats et Oiseaux (par exemple : la coopération transfrontalière) et le réseau Natura 2000 (par exemple : les façons pour établir des mesures ou le suivi) ;
- **La pollution industrielle**, incluant la Directive relative à la prévention et au contrôle intégrés de la pollution

Dans les cas appropriés, les guides aborderont les sept Stratégies Thématiques sous Le 6ème Programme d'action pour l'environnement (PAE).⁴ Les Stratégies Thématiques constituent le cadre de l'action au niveau de l'UE dans chacune des priorités concernées et couvrent les domaines suivants : les sols et l'environnement marin (dans le domaine prioritaire de la biodiversité), l'air, les pesticides et l'environnement urbain (dans le domaine prioritaire de l'environnement, de la santé et de la qualité de la vie) et les ressources naturelles et le recyclage des déchets (dans le domaine prioritaire des ressources naturelles et des déchets).⁵

Le problème du changement climatique devient un élément de plus en plus important de la coopération de l'UE en matière d'environnement avec les pays partenaires, et qui sera de plus en plus abordé lors de dialogues bilatéraux. Les documents sur ce sujet crucial d'intérêt commun seront publiés séparément de cette série de guides.

Le **but** de ce guide sur la politique de l'UE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution est de fournir des informations sur la politique et la législation de l'UE en décrivant le fond de la politique et en expliquant comment des progrès peuvent être accomplis par la définition d'un ordre des priorités et par la mise en séquences des activités. Le guide montre comment l'harmonisation graduelle ou partielle vers la politique en matière d'environnement de l'UE peut assister les pays partenaires de la PEV et la Russie à aborder les inquiétudes environnementales.

Ce guide politique présente les principes et les concepts-clefs des parties de législations pertinentes et passe en revue les principaux instruments des politiques utilisées au sein de l'UE. Ceci implique de résumer les principales dispositions de la législation. Le guide aborde également la situation des politiques générales actuelles des partenaires de l'Est et de la Méditerranée de la PEV et considère les défis potentiels de l'harmonisation. Enfin, il identifie les étapes utiles devant être prises pour promouvoir l'harmonisation. Puisque la situation individuelle des pays partenaires varie considérablement, ces guides adoptent une approche générale et les références à des pays spécifiques ne sont pas faites. La pertinence d'une harmonisation pleine ou partielle doit aussi être vue sous ce jour.

⁴ Pour le 6ème PAE, voir : <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

⁵ Pour les sept Stratégies Thématiques voir : http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

2 En résumé

Les problèmes que cette politique vise à aborder

Les processus de production industrielle représentent une part considérable de la pollution en Europe (pour les polluants comme les gaz à effet de serre, les substances acidifiantes, les émissions d'eaux usées et les déchets).

Pour l'essentiel, la Directive 96/61/CE relative à la prévention et au contrôle intégrés de la pollution (Directive IPPC) porte sur la minimisation de la pollution des diverses sources industrielles dans l'ensemble de l'UE. Les opérateurs des installations industrielles concernées par l'Annexe I de la Directive IPPC doivent obtenir une autorisation (permis environnemental) de la part des autorités des pays de l'UE. Environ 50 000 installations sont concernées par la Directive IPPC dans l'UE, ce qui comprend le secteur de l'énergie, de la production et de la transformation de métaux, l'industrie minière, l'industrie chimique, certaines activités de gestion des déchets, et l'élevage intensif.

Comment cette politique aborde ces problèmes

La Directive IPPC définit des mesures destinées à empêcher ou – dans les cas où cela n'est pas faisable – à réduire les émissions dans l'air, l'eau et les territoires provenant des activités (installations) mentionnées ci-dessus, ce qui comprend des mesures concernant les déchets, promouvant l'efficacité énergétique, et garantissant la prévention des accidents et la limitation des dommages, afin de réussir à atteindre un haut niveau de protection de l'environnement considéré dans son ensemble (voir ci-dessous pour plus de détails).

La Directive (« la Directive IPPC ») impose l'obligation pour les activités industrielles et agricoles présentant un fort potentiel de pollution de posséder un permis qui ne peut être délivré que si certaines conditions environnementales sont satisfaites, afin que les compagnies portent elles-mêmes la responsabilité de prévenir et de réduire toute pollution qu'elles peuvent engendrer.

Pour recevoir un permis, une installation industrielle ou agricole doit être en conformité avec certaines obligations de base. Elle doit particulièrement :

- Utiliser toutes les mesures de prévention de la pollution, à savoir les meilleures techniques disponibles (qui produisent le moins de déchets, utilisent des substances moins dangereuses, permettent la récupération et le recyclage des substances générées, etc.) ;
- Empêcher toute pollution à grande échelle ;
- Prévenir l'élimination ou le recyclage des déchets de la manière la moins polluante possible ;
- Utiliser l'énergie efficacement ;
- Garantir la prévention des accidents et la limitation des dommages ;
- Rendre les sites dans leur état initial quand l'activité cesse.

De plus, la décision de délivrer un permis doit contenir un certain nombre d'exigences spécifiques, comprenant en particulier :

- Des valeurs limites d'émissions pour les substances polluantes (à l'exception des gaz à effet de serre dans les cas où s'appliquent les échanges de permis à polluer – voir ci-dessous) ;
- Toutes les mesures de protection des sols, de l'eau et de l'air exigées ;
- Des mesures de gestion de l'eau ;
- Les mesures devant être prises lors de circonstances exceptionnelles (fuites, fonctionnement défectueux, interruptions temporaires ou permanentes, etc.) ;
- Minimisation de la pollution à longue-distance ou transfrontalière ;
- Surveillance des rejets ;
- Toutes autres mesures appropriées.

Les nouvelles installations, et les installations déjà existantes assujetties à des « changements substantiels » ont été mises dans l'obligation de satisfaire aux exigences de la Directive IPPC depuis le 30 octobre 1999. Les autres installations existantes doivent être mises en conformité d'ici au 30 octobre 2007. Ceci constitue la date limite essentielle pour la pleine mise en application de la Directive.

Les conditions de délivrance des permis doivent refléter les meilleures techniques disponibles, ce qui signifie les technologies les plus efficaces et les plus avancées disponibles à grande échelle et appropriées à une mise en œuvre dans des conditions économiquement et techniquement viables, garantissant la minimisation des émissions et des impacts sur l'environnement dans son ensemble.

Les meilleures techniques disponibles en Europe sont identifiées et décrites par l'intermédiaire d'un processus d'échange des informations à l'échelle européenne, géré par le Bureau Européen de l'IPPC, un bureau faisant partie du Centre Commun de Recherche, une agence dépendante de la Commission Européenne basée à Séville.

Néanmoins, la Directive IPPC contient des éléments de flexibilité en permettant aux autorités d'attribution des licences, lorsqu'elles déterminent les conditions d'autorisation, à prendre en compte les caractéristiques techniques de l'installation, sa situation géographique, et les conditions environnementales au niveau local. La Directive garantit que le public a le droit de participer au processus de prise de décision, et d'être informé de ses conséquences.

Les bénéfices attendus comprennent

Les bénéfices de la politique IPPC comprennent la minimisation des émissions et d'autres impacts négatifs sur l'environnement dus aux installations industrielles assujetties à la Directive IPPC.

La clause basant tous les permis sur les meilleures techniques disponibles favorisera la diffusion d'une technologie avancée en Europe et forcera les opérateurs à investir dans une technologie respectueuse de l'environnement.

Les exigences pour les installations déjà « existantes » de se conformer aux exigences de la Directive IPPC d'ici octobre 2007 forcera les installations « obsolètes » en Europe soit à s'adapter aux nouvelles normes soit à arrêter leurs activités.

3 Les bénéfices attendus de l'harmonisation

Les bénéfices attendus résultant de l'harmonisation vers la Politique de l'UE relative à la Protection et au Contrôle Intégrés de la Pollution (Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC) résident dans la modernisation de la technologie industrielle existante, dans la minimisation des émissions et autres impacts sur l'environnement provenant des installations industrielles et dans la surveillance publique de l'impact environnemental des activités industrielles.

La Directive IPPC vise à favoriser les meilleures techniques disponibles (MTD). De nombreux types d'installations industrielles doivent être autorisés sur la base des meilleures techniques disponibles. Afin de donner des indications sur ce qui peut être considéré comme MTD, un processus d'échange d'informations a été créé au niveau européen pour identifier les MTD. Ce processus permet aussi d'augmenter le niveau de connaissance des meilleures techniques disponibles et permet de rendre accessible au public les documents décrivant les MTD (Documents de Référence sur les Meilleures Techniques Disponibles, BREF) concernant les différents types d'installations.

Les exigences de la Directive IPPC s'adressent aux installations nouvelles et existantes et promeuvent ainsi une adaptation des technologies anciennes aux normes actuelles, améliorant leur performance environnementale.

Le public doit être informé de toute demande d'autorisation concernant les activités industrielles couvertes par la Directive IPPC et peut apporter ses commentaires concernant ces dernières avant que les autorités compétentes ne prennent leur décision. Le public doit également être tenu informé de la décision finale et des résultats de la surveillance des rejets. Ainsi, la Directive IPPC renforce aussi la participation publique dans l'autorisation et le suivi des activités industrielles.

Enfin, le Registre Européen des Rejets et des Transferts de Polluants dresse une liste des sources d'émissions provenant des installations industrielles concernées par la Directive IPPC et donne au public et aux autorités une vue d'ensemble des lieux où ces sources sont localisées et de la façon dont elles se développent.

Puisque la Directive IPPC est centrée sur les conditions et les procédures d'attribution des permis, il est attendu que les bénéfices de l'harmonisation vers la Directive IPPC se manifesteront dans le processus de délivrance des permis. Cependant, un processus d'attribution de permis cohérent aboutira à une modernisation industrielle et par conséquent à la minimisation des émissions nuisibles à l'environnement provenant de l'industrie, et tout particulièrement à un abaissement des émissions.

4 Vue d'ensemble de la politique de l'UE

4.1 Introduction : la Directive IPPC comme instrument transversal pour l'abaissement des émissions

Les émissions industrielles sont l'une des principales sources de pollution de l'environnement ; par conséquent, l'Union Européenne a décidé d'appliquer une double approche pour s'attaquer à ce problème.

D'un côté, les différents secteurs économiques sont soumis à des directives « sectorielles » qui fixent des normes et posent des exigences pour les activités économiques respectives. La Directive sur les Grandes Installations et la Directive sur l'Incinération des Déchets constituent des exemples de telles directives sectorielles.

La **Directive IPPC**⁶, d'un autre côté, est un instrument transversal prévenant et contrôlant les émissions provenant des installations industrielles de l'UE. La Directive IPPC englobe la plupart des activités industrielles (voir Annexe I de la Directive), comprenant les industries suivantes :

- Industrie de l'énergie ;
- Production et transformation de métaux ;
- Industrie minière ;
- Industrie chimique ;
- Gestion des déchets ;
- Autres activités (brève énumération des activités spécifiques contenues dans la Directive, comme les abattoirs, les installations pour l'élevage intensif de volaille/porcs, etc.).

Néanmoins, la Directive ne s'applique pas à toutes les installations utilisées pour ces activités ; elle fournit plutôt des définitions exactes (par exemple les capacités, les matières traitées, etc.) des installations auxquelles elle s'applique. Dans de nombreux cas, les installations sont soumises à la fois aux directives spécifiques aux secteurs, fixant des exigences minimum, et à la Directive IPPC, plus flexible.

Le principe de base de la Directive IPPC est que – afin d'opérer légalement – toutes les installations de l'Annexe I doivent être **autorisées** par les autorités compétentes des États Membres. La Directive IPPC comprend une série d'exigences communes que les procédures de délivrance de permis doivent remplir.

La Directive IPPC figure parmi les instruments de commandement et de-contrôle de la Législation européenne qui imposent certaines restrictions légales aux activités économiques pour des raisons environnementales.

4.2 Permis intégrés sur la base des Meilleures Techniques Disponibles (MTD)

Les permis accordés aux installations mentionnées dans l'Annexe I de la Directive IPPC doivent être :

- Intégrés (c'est-à-dire que tous les impacts sur l'environnement doivent être pris en compte) ; et
- Basés sur les **Meilleures Techniques Disponibles** (MTD), sans prescrire l'utilisation d'une technique ou technologie spécifique, tout en prenant en compte les caractéristiques techniques de l'installation concernée, sa situation géographique et les conditions environnementales au niveau local (voir en détail 4.2.4). Ce concept concerne toutes les installations nouvelles et existantes soumises à des « changements substantiels » à partir du 30 octobre 1999 et toutes les autres installations existantes à partir du 30 octobre 2007.

⁶ Directive 96/61/CE relative à la prévention et au contrôle intégrés de la pollution.

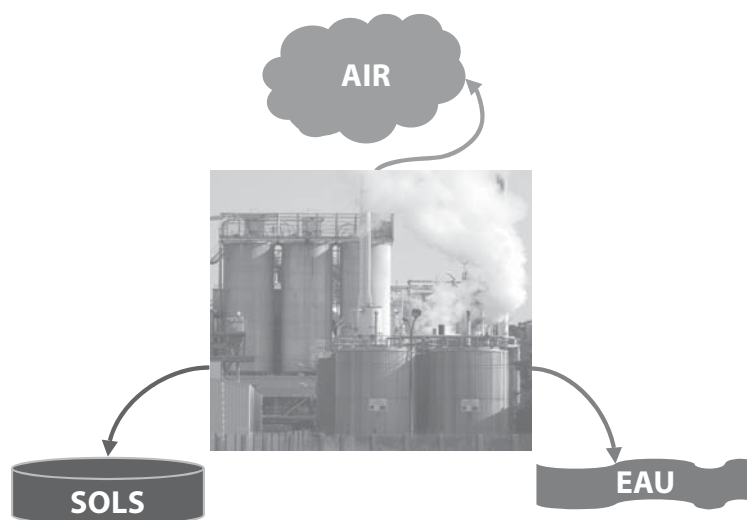
4.2.1 Exigences de base de la délivrance de Permis

L'une des exigences fondamentales de la Directive IPPC veut que toutes les installations mentionnées dans l'Annexe I doivent être autorisées par les autorités compétentes de délivrance des permis. Ainsi, les autorités doivent examiner toutes les installations de ce type en regard de leurs impacts environnementaux potentiels, comme il est stipulé dans la Directive IPPC. Ces conditions pour l'exploitation de telles installations sont posées dans les permis selon le degré de gravité de leurs impacts potentiels.

4.2.2 Exigences pour les Permis Intégrés

Contrairement aux concepts traditionnels de délivrance des permis, un permis pour une installation industrielle sous la Directive IPPC doit couvrir toutes les émissions dans l'air, l'eau et les sols, imposer des conditions pour une utilisation énergétique efficace dans le processus industriel, et contenir des dispositions pour une gestion efficace des déchets (par exemple la réduction des déchets industriels et la récupération dans les cas où ceci est impossible, ou au moins, comme dernier recours, l'élimination sécurisée des déchets). Les permis doivent aussi faire figurer des dispositions pour la prévention des accidents (et des limites de leurs conséquences), ainsi que des dispositions pour les mesures nécessaires devant être prises pour la cessation définitive des activités afin d'éviter tout risque de pollution et pour rendre le site d'exploitation dans un état satisfaisant.

Finalement, le ou les permis doivent porter sur les activités autorisées dans le cadre du permis de façon holistique, en se concentrant sur tous les aspects concernant l'environnement (eau, air, sol, énergie et déchets) ainsi que sur la sécurité des employés.



Selon l'Article 7 de la Directive IPPC, Les États Membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les conditions et les procédures pour accorder les permis sont pleinement coordonnées lorsque plus d'une autorité compétente est impliquée afin de garantir une approche intégrée efficace. Les exigences d'un permis intégré ne veulent pas nécessairement dire qu'un seul permis doit être délivré⁷ ; la possibilité d'accorder plusieurs permis existe toujours, tant que tous les aspects contenus dans la Directive IPPC sont pris en compte et que les autorités coordonnent leurs activités.

4.2.3 Exigences de la délivrance des permis basés sur les Meilleures Techniques Disponibles

La Directive IPPC exige que les installations industrielles soient basées sur les meilleures techniques disponibles (MTD), la définition légale du terme étant la suivante :

⁷ http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/convergence_guide_en.pdf (7 mars 2007).

Meilleures techniques disponibles signifie les étapes les plus efficaces et avancées dans le développement des activités et de leurs méthodes d'exploitation. Les Techniques doivent indiquer le degré de pertinence de techniques particulières pour fournir, en principe, les bases pour les valeurs limites d'émissions, et, quand cela ne peut être applicable, pour réduire globalement les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble.

Technique comprend à la fois la technologie utilisée et la manière dont l'installation a été conçue, construite, entretenue, exploitée et mise hors service.

Techniques **Disponibles** signifie celles développées à une échelle qui permet la mise en œuvre dans le secteur industriel approprié, dans des conditions économiques et techniquement viables, prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient ou non utilisées ou produites au sein des États Membres en question, tant qu'elles sont relativement accessibles pour l'opérateur.

Meilleure doit signifier la plus efficace dans l'achèvement d'un haut niveau de protection général de l'environnement dans son ensemble.

Pour le formuler de manière plus simple, MTD signifie les techniques les plus efficaces et les plus avancées disponibles et appropriées à une mise en œuvre dans des conditions économiques et techniques viables qui garantissent la minimisation des émissions et de l'impact sur l'environnement dans son ensemble.

4.2.4 Processus européen d'échange d'information pour décrire les MTD par secteur

Il est particulièrement important de noter que la Directive en elle-même **ne formule pas** ce qui doit être expliqué comme MTD pour les secteurs respectifs dans l'Annexe I. Par conséquent, la Directive IPPC ne définit aucune **valeur limite d'émission (VLE)** pour les différentes activités et installations économiques. Comme indication de ce qui doit être considéré comme « meilleures techniques disponibles », un processus européen d'échange d'informations, dénommé Processus de Séville, a été créé. Les limites d'émission pour les différentes installations formulées dans les permis doivent provenir des niveaux d'émission associés aux Meilleures Techniques Disponibles, c'est-à-dire les niveaux d'émission atteints par les technologies identifiées comme « meilleures techniques disponibles ».⁸

4.2.4.1 Échange d'informations sur les MTD (« Processus de Séville »)

L'Art 16(2) de la Directive IPPC en appelle à la Commission Européenne pour organiser un échange d'informations sur les MTD pour les différentes activités de l'Annexe I avec les différents États Membres et les industries concernées. Cet échange d'informations est une exigence fondamentale de la Directive IPPC.

L'échange d'information est coordonné par le Bureau Européen IPPC de Séville (Espagne)⁹ et est mené pour chaque secteur listé dans les activités de l'Annexe I ; dans certains cas il existe aussi des échanges d'informations pour les sous-secteurs (par exemple l'incinération des déchets par opposition à leur traitement). Le Bureau IPPC effectue son travail par l'intermédiaire de Groupes de Travail Techniques (GTT) pour chaque secteur et qui comprennent des experts nommés par les États Membres de l'UE, les pays de l'AELE, les pays Accédants, l'industrie et les ONG environnementales. Ces experts fournissent des informations et des données et passent alors en revue les documents provisoires que le Bureau produit.

4.2.4.2 Documents de référence des MTD (BREF) : une base des procédures de délivrance des permis dans les États Membres

Les résultats finaux de ce processus d'échange d'information sont des documents de travail techniques, dénommés Documents de Référence des Meilleures Techniques Disponibles (BREF).

Les BREF comprennent des données empiriques venant des installations des différents secteurs étant considérés par les groupes de travail technique (GTT) comme représentant les meilleures techniques disponibles, incluant des informations sur la surveillance des émissions provenant des installations. Les BREF entendent

⁸ Pour des informations supplémentaires, voir http://www.ecologic-events.de/ippc/en/documents/synwg_1.pdf (15 novembre 2007).

⁹ En raison des sessions d'échange ayant lieu à Séville, le processus est appelé également processus de Séville.

ainsi décrire les MTD trouvées au sein de l'Union Européenne, indépendamment de la norme d'un État Membre spécifique où un permis a été accordé.¹⁰

En conséquence, les États Membres de l'UE les plus technologiquement avancés seront en mesure d'influencer la description des MTD dans les BREF en leur faveur. A leur tour, les États Membres disposant d'installations affichant des normes technologiques très inférieures aux MTD décrites dans les BREF, et dans les cas où les technologies MTD n'ont jusqu'ici pas été employées, devront baser la délivrance des permis pour les installations existantes ou nouvelles sur les MTD, telles que décrites dans les BREF. La mise en œuvre des MTD dans les États Membres stimule le développement de nouvelles techniques et technologies.

Les données les plus pratiques et pertinentes contenues dans les BREF concernent les niveaux empiriques d'émissions provenant des installations. Afin d'appliquer les informations des BREF aux installations respectives, l'autorité de délivrance des permis doit déduire les valeurs limites d'émissions concrètes des niveaux d'émissions empiriques des installations MTD fournis par les BREF et imposer la valeur limite d'émission à l'installation.

Les BREF ne sont pas légalement contraignants pour les États Membres, mais la Commission Européenne attend que les informations contenues dans les BREF soient prises en compte par les États Membres quand ils accordent des permis en conformité IPPC.¹¹

Les BREF sont publiés par la Commission Européenne et peuvent être téléchargés¹². Le processus d'information est de type continu. Les documents références sur les MTD sont mis à jour sur une base régulière, en règle générale tous les cinq ou sept ans.

Pratiques des États Membres :

Dans la plupart des États Membres de l'UE les autorités de délivrance des permis travaillent sur la **base du cas-par-cas**. Ainsi, les autorités délivrant les permis doivent fournir les conditions d'autorisation adaptées à l'installation spécifique devant faire l'objet d'une autorisation. Il appartient aux autorités de délivrance des permis d'identifier quelle MTD doit être utilisée pour chaque cas spécifique. **L'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie et l'Irlande** rapportent qu'elles utilisent les informations des BREF directement lorsqu'elles finalisent les exigences des délivrances des permis sur la base du cas-par-cas.¹³

Quelques États Membres (**Autriche, Allemagne et Hongrie**) tirent les prescriptions contraignantes générales (General binding rule – GBR) des BREF. Les GBR sont des valeurs limites ou d'autres conditions généralement définies dans les lois environnementales, les réglementations et les ordres au niveau sectoriel ou élargi, qui sont données dans l'intention d'être directement utilisées pour définir les conditions d'autorisation de permis. Elles fournissent des conditions directes ou des normes minimum (c'est-à-dire lois et réglementations nationales) qui formulent des valeurs limites d'émission générales, des niveaux d'efficacité énergétique, des exigences de surveillance, etc...pour les différents types d'installations industrielles. Par conséquent, les autorités de délivrance des permis dans ces États doivent se conformer à la législation nationale, qui est censée refléter ce que les MTD sont pour les différentes installations industrielles. Ces prescriptions contraignantes générales sont contraignantes pour les autorités délivrant les permis et constituent des exigences minimum. Les prescriptions contraignantes générales permettent d'empêcher que les pratiques d'autorisation deviennent trop divergentes au sein d'un État Membre (par exemple par différentes interprétations des MTD selon les différentes autorités dans les différentes régions) tout en réduisant la charge de travail administrative lors de la délivrance d'un permis. Dans de nombreux cas, ces prescriptions contraignantes générales étaient en vigueur dans les États Membres respectifs avant la Directive IPPC,¹⁴ mais dans certains cas ont dû être adaptées aux MTD telles que décrites dans le BREF respectif.

¹⁰ Si par exemple un permis doit être accordé à une installation d'incinération de déchets en Lettonie ou en Espagne, le degré de pertinence ne porte pas sur les meilleures techniques disponibles en Lettonie ou en Espagne mais sur les meilleures techniques disponibles au niveau européen. Cette norme doit être induite du BREF sur l'incinération des déchets.

¹¹ Voir le résumé de la Conférence IPPC « Sur la Voie d'une Production Viable dans l'Europe élargie », http://www.ecologic-events.de/ippc/en/documents/summary_final.pdf, p. 4.

¹² <http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm> (1 mars 2007).

¹³ <http://www.ecologic-events.de/ippc/en/documents/wg1.pdf> (6 mars 2007).

¹⁴ Voir le Rapport de la Commission à destination du Conseil et du Parlement Européen : Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la Directive 96/61/CE relative à la prévention et au contrôle intégrés de la pollution, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0540en01.pdf, p. 5 (6 mars 2007).

L'un des pays employant les prescriptions contraignantes générales est l'**Allemagne**. Dans l'éventualité où les BREF ou des avant-projets avancés existaient au moment de l'adoption des prescriptions contraignantes générales en Allemagne, leurs informations ont été prises en compte pour déterminer les exigences de contrôle des émissions. Un système a été mis en place pour actualiser automatiquement la loi élémentaire sur les émissions (TA Luft) quand un BREF fournit des nouvelles normes MTD. Lorsqu'un BREF nouveau ou révisé est publié par la Commission, un Comité Consultatif créé par le Ministère Fédéral de l'Environnement (BMU) examine la mesure dans laquelle le nouveau BREF contient des exigences plus sévères, ou complétant les exigences de la TA Luft. Si le comité aboutit à la conclusion que l'état des techniques s'est développé ou que les spécifications de la TA Luft doivent être complétées, le BMU prend note de ceci suivant une procédure définie. Les autorités de délivrance des permis et de surveillance doivent alors prendre en compte les changements de l'état des techniques.¹⁵

4.2.5 Application des MTD dans les installations nouvelles et existantes dans l'UE

Les exigences concernant les permis pour les installations soumises à la Directive IPPC ont été appliquées aux « nouvelles » installations depuis le 30 octobre 1999. Concernant les installations existantes, c'est-à-dire celles des installations qui ont commencé à être exploitées ou autorisées avant la mise en œuvre de la Directive¹⁶, la mise en conformité complète avec la Directive est exigée d'ici au 30 octobre 2007. Les installations existantes doivent être conformes avant la date limite d'octobre 2007 lorsqu'elles entreprennent un « changement substantiel » de leur activité.

L'effet immédiat de ces exigences est que les installations existantes doivent être adaptées aux Meilleures Technologies Disponibles (MTD) et que les nouvelles installations doivent être conformes aux MTD avant de commencer à opérer.

Grâce à la mise en œuvre des MTD pour les installations nouvelles ou existantes, la Directive IPPC agit comme **un instrument pour moderniser les installations industrielles dans l'ensemble de l'Union Européenne**.

4.2.6 Exigences pour le réexamen et l'actualisation des permis

Selon l'Art. 13 de la Directive IPPC, les États Membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que les autorités compétentes réexaminent et, si nécessaire, mettent à jour de manière périodique les conditions de délivrance des permis. Ceci est entre autres le cas :

- Si la pollution causée par les installations est d'une telle importance que les valeurs limites d'émission du permis doivent être révisées ou que de telles nouvelles valeurs doivent être incluses dans le permis ; ou
- Si des changements substantiels dans les meilleures techniques disponibles rend possible une réduction importante des émissions sans entraîner de coûts excessifs.

4.2.7 Informer le public

4.2.7.1 Informer le public sur les procédures d'attribution des permis et la surveillance

La Directive IPPC exige des États Membres qu'ils prennent les mesures nécessaires afin de garantir que les demandes de permis pour de nouvelles installations ou pour des changements substantiels soient rendues accessibles au public pour une période de temps appropriée, de sorte que celui-ci dispose d'opportunités adéquates pour fournir ses commentaires avant que l'autorité compétente ne parvienne à une décision concernant le permis. Cette décision, qui comprend au moins une copie du permis, et toute mise à jour ultérieure, doit donc être rendue accessible au public (Art. 15(1) de la Directive IPPC).

Les résultats de la surveillance des rejets telle que requise dans les conditions d'éligibilité auxquelles renvoie l'Article 9 de la Directive IPPC et dont a possession l'autorité compétente doivent également être mis à la disposition du public (Art. 15(2) Directive IPPC).

¹⁵ <http://www.ecologic-events.de/ippc/en/documents/wg1.pdf> (6 mars 2007), p.2.

¹⁶ La définition légale d'« installation existante » est légèrement plus complexe, prière de se reporter à cette fin à l'Art. 2 Nr 4 de la Directive IPPC.

4.2.7.2 Le Registre Européen des Émissions de Polluants (EPER) et l'E-PRTR (Registre Européen de Rejet et de Transfert des Polluants)

Afin d'informer le public sur les émissions provenant des installations industrielles, l'UE a créé un inventaire des principales sources et émissions responsables devant être régulièrement publié par la Commission sur la base des données fournies par les États Membres.

La Décision de la Commission Européenne sur la mise en œuvre d'un Registre Européen d'Émissions Polluantes (EPER) consolide les obligations formulées dans l'Art. 15(3) de la Directive IPPC. Les États Membres doivent rendre un rapport à la Commission sur les émissions provenant de toutes les installations individuelles menant une activité ou plus, comme mentionné dans l'Annexe I de la Directive 96/61/CE. Les rapports doivent inclure les émissions dans l'air et l'eau pour tous les polluants. Le rapport couvre 50 polluants qui doivent être inclus si les valeurs-seuils indiquées dans l'Annexe I de la Décision EPER sont dépassées. Les données sur les émissions sont déclarées pour chaque installation et les États Membres fournissent à la Commission un rapport couvrant une vue d'ensemble comprenant les totaux nationaux de toutes les émissions signalées pour chacune des catégories de sources au sein de l'activité principale de l'Annexe I (voir Art. 1 No 3 et 4 de la Décision de la Commission).

En tant que successeur de l'EPER, le Registre de Rejet et de Transferts Polluants (PRTR Européen) a été créé par la Règlementation (CE) No 166/2006, et adopté le 18 janvier 2006. La publication de la première édition du PRTR est prévue pour l'automne 2009 et comportera les données du premier rapport datant de 2007.

Le PRTR Européen sera plus exhaustif que l'EPER puisqu'il couvrira plus de 91 substances émises depuis les installations industrielles dans 65 secteurs d'activité (respectivement 50 substances et 56 secteurs sous l'EPER). Les opérateurs menant une ou plus des activités listées dans l'Annexe I du Règlement PRTR doivent soumettre les informations à l'autorité nationale compétente si leurs activités comportent des rejets ou des transferts de polluants excédant certaines valeurs-seuils. Le PRTR inclura les transferts de déchets et d'eaux usées des installations industrielles vers d'autres locations, ainsi que des données sur les émissions occasionnelles par les accidents sur les sites des installations. Le PRTR européen sera également publié annuellement, une période de temps beaucoup plus courte que les rapports triennaux sous l'EPER.

Les données existantes sur les rejets de sources diffuses comme le trafic routier, l'agriculture, le chauffage domestique, les cargaisons, le transport, etc. seront incluses ; un premier inventaire pilote concernant ces rejets venant de sources diffuses est déjà accessible.

La Commission Européenne, en coopération avec les États Membres et d'autres parties concernées, a publié un document de Supervision pour l'application du PRTR européen afin d'en faciliter la mise en œuvre.

Dans son rapport daté de 2005 sur la mise en œuvre de la Directive IPPC, la Commission Européenne a annoncé qu'elle utilisera de façon accrue le Registre Européen d'Émissions Polluantes afin d'identifier les principaux émetteurs industriels et d'examiner attentivement l'application de la Directive IPPC par ces installations. En particulier, la Commission Européenne a identifié les installations responsables d'émissions importantes de polluants spécifiques, et surveillera les mesures prises par les États Membres pour garantir que ces installations soient en complète conformité avec la Directive IPPC d'ici au 30 octobre 2007.¹⁷

Bénéfices de l'EPER dans les États Membres et pour la Commission Européenne

La collecte de données sur les émissions par les États Membres permet aux États Membres et à la Commission Européenne d'identifier les sites industriels les plus pollués dans les États Membres respectifs et permet aux autorités de délivrance des permis de fixer des priorités dans leurs activités de surveillance et d'inspection. Puisque le registre est accessible au public, le public et les ONG disposent de solides instruments pour identifier les sites pollués situés à leur proximité. Ceci peut rendre plus faciles les campagnes pour des standards environnementaux plus élevés, particulièrement pour l'abaissement des émissions dans certaines zones. Par conséquent, l'EPER/E-PRTR rend le processus industriel plus transparent au « monde extérieur ». De plus, le fait que les données sur les émissions soient rendues publiques sur l'Internet peut accroître la pression du public sur les plus gros pollueurs et permettra aux parties environnementales concernées d'entrer en possession d'informations auxquelles elles n'auraient pas un accès facile dans d'autres circonstances.

¹⁷ http://www.ec.europa.eu/environment/ippc/pdf/table_largest_emitters_jan_06.pdf (6 mars 2007).

5 Situation actuelle en regard de la politique sectorielle

5.1 Principales pressions environnementales

Puisque les installations industrielles dans les **pays partenaires de la PEV en Europe de l'Est et en Russie** datent souvent du régime soviétique, la technologie est dans de nombreux cas obsolète. De telles installations ne sont pas efficaces au niveau de l'énergie ainsi que de la production et récupération de déchets. Dans ces régions, les activités comme l'extraction du pétrole et du gaz, ainsi que le transport et la production industrielle (particulièrement la production d'énergie) ont été la source d'une grave pollution de l'air, de l'eau et des sols (par exemple dans la région Caspienne). D'importantes sources de pollution sont l'extraction du pétrole et du gaz (champs pétroliers) et les raffineries, ainsi que les déchets agricoles, industriels et municipaux, qui sont souvent déversés sans aucune forme de traitement dans la mer, causant une importante pollution marine.¹⁸

En ce qui concerne les **pays du Sud de la Méditerranée partenaires de la PEV**, tous ces pays ont traversé récemment une période d'industrialisation. Pollution industrielle et utilisation inefficace de l'énergie sont monnaie courante. Le besoin en technologies plus efficaces et réduisant les déchets se fait cruellement sentir. Les principales sources de pollution de l'air sont la production d'énergie et industrielle et les émissions dues aux véhicules.¹⁹ Les sources stationnaires, comme les centrales de production d'électricité, les raffineries, les usines de fertilisants, les cimenteries, et certaines usines de désalinisation contribuent également de manière importante à la détérioration de la qualité de l'air, particulièrement quand l'énergie générée grâce à du combustible de basse qualité est utilisé.²⁰ La protection de la mer Méditerranée des effluents industriels insuffisamment traités est un autre défi environnemental de taille dans la région.²¹

5.2 Préoccupations particulières et défis

La modernisation d'installations industrielles obsolètes représente un énorme défi qui doit être pris en charge afin d'améliorer la situation environnementale. De telles installations génèrent des émissions qui excèdent de loin les normes environnementales fixées par la Législation européenne (par exemple par les directives sectorielles et la Directive IPPC).

5.2.1 Voisins du Sud de la Méditerranée

Les partenaires du Sud de la Méditerranée comprennent les états d'Afrique du Nord comme la Tunisie, l'Algérie, la Maroc, L'Égypte, et la Libye, ainsi qu'Israël, la Jordanie, le Liban, l'Autorité Palestinienne et la Syrie dans le Moyen-Orient. Dans la plupart des **Plans d'Action PEV** concernant ces pays, l'amélioration des capacités administratives pour accorder des permis intégrés ainsi que pour l'application et les inspections est incluse.

Une législation est nécessaire pour contrôler les émissions industrielles et fournir des incitations économiques pour encourager les MTD. Dans certains pays, une législation spécifique au secteur existe déjà.²² Un système de surveillance et d'auto-surveillance pourrait sérieusement améliorer les performances environnementales des industries, tout particulièrement s'il est combiné avec une politique d'incitations économiques pour le secteur privé.

¹⁸ Voir <http://www.eia.doe.gov/cabs/caspenv.html>

¹⁹ Rapport pour la DG Environnement, Soutien à la DG Environnement pour le développement de l'Initiative Méditerranéenne De-Pollution « Horizon 2020 », p. 46.

²⁰ See ibidem.

²¹ See ibidem, p. 189.

²² Rapport pour la DG Environnement, Soutien à la DG Environnement pour le développement de l'Initiative Méditerranéenne De-Pollution « Horizon 2020 », p. 50.

5.2.2 Les Pays de l'Est et la Russie

Les partenaires PEV de l'UE dans l'Est comprennent la Biélorussie²³, la Moldavie, l'Ukraine, ainsi que la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans le Caucase. La plupart des **Plans d'Action PEV** concernant ces pays inclue l'amélioration des capacités administratives pour accorder des permis intégrés ainsi que pour l'application et les inspections. La feuille de route Espace Économique Commun UE-Russie comporte des actions pour d'mettre en œuvre des politiques de production plus propres en termes d'environnement, et l'utilisation de technologies préservant les ressources naturelles, ainsi que pour réduire les risques d'accidents et les effets de la pollution.

Les défis réglementaires suivants concernant la refonte des systèmes de délivrance de permis existants peuvent être identifiés :

- Les exigences pour les installations doivent être liées entre elles.
- Les exigences et les procédures environnementales d'autorisation de permis doivent être proportionnées aux impacts polluants des installations ; une différenciation entre les petites et les grandes sources doit être faite.
- La délivrance de permis environnementaux doit considérer l'impact général en termes d'environnement d'une installation.
- Les permis environnementaux ne doivent pas être limités aux valeurs limites d'émission (VLE) spécifiques à un media et doivent inclure les conditions pour l'efficacité énergétique, l'utilisation de matériaux bruts et d'eau, l'état de préparation en cas d'urgence, le déclassement, le compte-rendu et la notification d'accidents, etc.
- Des évaluations économiques et techniques pour mesurer le degré de faisabilité des exigences des permis sont nécessaires pour garantir des VLE réalistes.
- L'implication du public dans le processus d'autorisation doit être renforcée.

Les défis institutionnels concernent :

- La coordination entre les autorités compétentes doit être renforcée et les processus administratifs simplifiés.
- La coopération entre les autorités de délivrance des permis environnementaux et les fonctionnaires chargés du respect de l'environnement doit être améliorée pour ce qui concerne la définition des exigences des permis et la garantie de conformité avec ces exigences.
- Les autorités environnementales doivent gérer et faire un meilleur usage des informations sur les pollueurs recueillies au moyen de comptes-rendus environnementaux et statistiques réguliers.

5.2.3 Défis communs à tous les partenaires de la PEV

Bien que les pays d'Europe de l'Est soient dotés de lois environnementales qui forment un cadre pour les procédures de délivrance des permis pour les installations industrielles, il n'existe aucune obligation à l'emploi de MTD pour l'exploitation des installations industrielles. De plus, il manque une définition claire des MTD pour les pays désirant employer les MTD.

Tandis que la modernisation des installations industrielles existantes est une préoccupation primordiale, les législations nationales chez les partenaires de la PEV et en Russie ne contraignent pas les industries à adapter leurs technologies aux meilleurs standards techniques. Les autorités de ces pays ne disposent pas d'une liste des installations industrielles et de leurs niveaux d'émissions actuels.

²³ Bien que la Politique Européenne de Voisinage s'applique aussi à la Biélorussie, elle n'est pas encore « activée » en raison du fait qu'à cette date aucun Accord de Partenariat et de Coopération entre l'UE et la Biélorussie n'est en vigueur. Par conséquent, aucun Plan d'Action n'existe pour ce pays.



6 Conclusions pour la PEV et la Russie

Depuis le début du nouveau Cadre Financier 2007-2013, l'UE apporte un support financier à la PEV au moyen d'un **Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP)** qui lui est consacré. Il cible différents domaines de coopération comprenant le développement durable et l'environnement, soutenant les priorités de réformes conjointement convenues dans les Plans d'Action PEV. L'IEVP ciblera le développement durable et l'harmonisation vers les politiques et la législation de l'UE, et apportera une amélioration radicale en termes de capacité à soutenir la coopération transfrontalière le long des frontières extérieures de l'UE – donnant ainsi du poids au but d'éviter la création de nouvelles lignes de division et de promouvoir un développement territorial harmonieux d'un côté à l'autre des frontières externes de l'UE. L'IEVP remplace MEDA (pour les voisins du Sud de la Méditerranée) et TACIS (pour les voisins de l'Est et la Fédération Russe).

Guidées par les priorités convenues dans les Plans d'Action PEV, l'IEVP prévoit une assistance sous les programmes nationaux, régionaux, transfrontaliers et interrégionaux. Il existe aussi un certain nombre de programmes thématiques avec une étendue globale dont les pays IEVP peuvent bénéficier. Ceci comprend un programme thématique pour l'environnement et une gestion durable des ressources naturelles incluant l'énergie.

Le budget de l'IEVP est fixé aux alentours de € 12 milliards pour la période 2007–2013. En termes réels, cela représente une augmentation de 32 % par rapport au cadre financier précédent.

En tant que moyens pour fournir une assistance technique sous la PEV, l'instrument **Assistance technique** et **échange d'informations** (Technical Assistance and Information Exchange Instrument, TAIEX) et des arrangements de **jumelage** ont été mis à la disposition des pays partenaires de la PEV :

- **TAIEX** fournit un soutien technique et une formation dans les domaines liés à la mise en œuvre des Plans d'Action PEV, y compris en ce qui concerne l'harmonisation, l'application et la mise en œuvre de la législation. Elle est très largement impulsée par la demande, canalise les demandes d'assistance et contribue à apporter une expertise appropriée et adaptée pour aborder les problèmes très rapidement²⁴.
- **Le Jumelage** vise à aider les pays bénéficiaires dans le développement d'administrations modernes et efficaces. Il peut aussi faciliter l'harmonisation progressive vers la législation de l'UE dans les cas où cela s'avère pertinent et approprié.

La Directive IPPC et les Décisions de la Commission afférentes mettant en place l'EPER et l'E-PRTR ont créé une nouvelle approche du contrôle et de la réduction des émissions provenant des installations industrielles. L'obligation de lier la délivrance de permis pour les installations industrielles nouvelles et déjà **existantes** aux MTD est un instrument permettant de moderniser toutes les installations au sein d'un pays.

Puisque l'un des problèmes les plus fondamentaux dans les pays partenaires de la PEV et en Russie est un technologie obsolète, l'approche de la Directive IPPC peut se révéler être d'un intérêt significatif pour ces pays.

En prenant en compte toutes les exigences de la Directive IPPC, une approche étape-par-étape est recommandée :

6.1 Une approche étape-par-étape pour contrôler les émissions provenant des installations industrielles

Cette approche graduelle doit inclure les étapes et sous-étapes suivantes :

²⁴ <http://taieux.ec.europa.eu/>

- L'introduction d'une obligation de permis pour les installations industrielles (Étape 1) , qui comprend :
 - Une obligation de permis simple (sous-étape 1) ou une obligation de permis intégré (sous-étape 2) ;
 - La formulation d'exigences de normes minimum sur lesquelles baser le permis ;
- Les Meilleures Techniques Disponibles comme fondement pour la délivrance d'un permis (Étape 2)
- Et comme étape supplémentaire, la publication des niveaux d'émissions.

6.1.1 Exigence de permis et exigences de normes minimum pour la délivrance d'un permis (Étape 1)

Exigence de permis (Sous-étape 1)

L'étape la plus fondamentale nécessaire pour contrôler les installations industrielles ayant des impacts considérables sur l'environnement est l'introduction de l'**obligation de base** pour les (futurs) exploitants de ces installations d'avoir une **autorisation pour ces installations** avant qu'ils ne commencent à les exploiter. Cette exigence de permis doit être strictement appliquée, donnant aux autorités une vue d'ensemble des activités industrielles les plus importantes susceptibles de provoquer des émissions dans l'air, l'eau, le sol, et qui consomment une forte proportion d'énergie et produisent des déchets industriels.

Exigence de permis intégré (sous-étape 2)

Idéalement, l'exigence de permis englobera toutes les émissions dans l'air, le sol et l'eau, la production et le traitement des déchets et l'utilisation de l'énergie ainsi que les problèmes de prévention des accidents/limitation des dommages et le retour des sites à leur état d'origine lors de la cessation de l'activité.

Les permis doivent, par conséquent, être accordés en tant que permis intégrés. Le permis doit poser des conditions de manière holistique et prendre en compte tous les effets environnementaux envisageables qui peuvent être provoqués par l'installation industrielle en question. Ceci ne veut pas nécessairement dire qu'un seul permis soit exigé, et qu'une seule autorité examine tous les aspects pertinents. Cela implique plutôt que l'impact potentiel d'une certaine activité industrielle sur l'environnement dans son ensemble soit évalué lors de la procédure d'autorisation.

Dans les deux cas, la possibilité doit être accordée au public d'apporter ses commentaires sur les demandes de permis avant que l'autorité compétente ne prenne sa décision et d'avoir accès aux informations en rapport avec les permis après que le permis eut été accordé.²⁵

La première étape de transition vers un système d'attribution de permis intégré doit être de déterminer le champ d'étendue du système d'attribution de permis intégrés – concrètement, dresser une liste des secteurs industriels et de la taille minimum des installations devant être contrôlées sous le régime de délivrance de permis intégrés.²⁶

Exigences de normes environnementales minimum pour l'attribution d'un permis

Les exigences environnementales sur lesquelles doivent être basés les permis doivent forcer l'opérateur des installations à émettre aussi peu d'émissions que possible, à utiliser l'énergie d'une manière efficace et à réduire/récupérer/recycler les déchets industriels caractéristiques des différentes activités industrielles.

Afin d'atteindre cet objectif, des lois d'attribution des permis pourraient être votées et prescrire des exigences environnementales minimum pour l'exploitation des différentes installations (règles générales contraignantes). En guise d'alternative, les lois pourraient s'abstenir de nommer des exigences minimum et laisser aux autorités la liberté de déduire les conditions de délivrance des permis des informations disponibles à l'heure actuelle concernant les technologies respectives, par exemple les BREF.

²⁵ D'autres informations concernant l'adaptation d'un système d'attribution de permis à un système d'attribution intégré peuvent être trouvées dans : <http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/35056678.pdf> (25 mai 2007).

²⁶ Sur ce point, voir : Lignes Directrices pour l'Attribution de Permis Intégrés Environnementaux pour les Pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie Centrale (EECAC) <http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/35056678.pdf>

Afin de ne pas enrayer la croissance économique, les lois environnementales relatives aux installations industrielles (c'est-à-dire la loi pertinente résumant les conditions d'exploitation pour les installations industrielles) doivent être **progressivement** renforcées afin d'améliorer les performances environnementales des installations.

Dans l'éventualité où le pays respectif doit développer des règles générales contraignantes, celles-ci doivent englober :

- Les émissions dans l'air, le sol et l'eau (par exemple : valeurs limites d'émission, exigences de surveillance, exigences de comptes-rendus, et gestion des risques) ;
- Utilisation de l'énergie (définition de l'efficacité énergétique dans les différentes activités industrielles, particulièrement dans le domaine de la production d'énergie dans les centrales électriques) ;
- Déchets industriels (obligation de réduire, recycler et récupérer les déchets d'une manière sûre pour l'environnement) ; et
- Mesures prises lors de la fermeture d'une installation.

La législation doit prendre en compte les particularités des différentes activités industrielles et doit être contraignante pour les opérateurs des installations industrielles.²⁷ Les exigences doivent s'adresser à toutes nouvelles installations industrielles ainsi qu'aux installations déjà existantes, dans le cas où ces dernières peuvent bénéficier d'une période de transition. Ce serait le levier décisif pour favoriser la modernisation de l'infrastructure industrielle existant chez les pays partenaires de la PEV et en Russie.

Afin d'être efficaces, les autorités d'attribution des permis doivent appliquer de façon stricte les exigences formulées par les lois nationales d'attribution des permis. Ainsi, une structure efficace des autorités chargées du contrôle du respect des conditions formulées dans les permis par les installations industrielles est nécessaire. Des exemples des meilleures pratiques d'une telle structure doivent être partagés entre les pays.

6.1.2 Les Meilleures Techniques Disponibles comme une base pour l'attribution d'un permis (Étape 2)

Afin de parvenir à un niveau de technologie sophistiqué, et pour améliorer la protection de l'environnement, les partenaires de la PEV pourraient s'engager – dans la droite ligne de l'UE – dans un **processus d'échange d'informations entre eux** pour déterminer les MTD dans la région. Une fois les MTD identifiées par cet échange, elles doivent servir de ligne directrice pour moderniser les installations existantes et autoriser de nouvelles installations ; Ce processus demandera un effort organisationnel de taille de la part des différents pays afin d'analyser les meilleures technologies disponibles dans leurs territoires et/ou abordables pour leurs industries.

Une **autre alternative** serait d'utiliser les BREF existants publiés par la Commission Européenne comme base pour identifier les MTD pour la région. Les informations contenues dans les BREF pourraient communiquer ce qui peut être atteint par les meilleures techniques disponibles et pourraient être adaptées à la situation des partenaires de la PEV. Ainsi, les valeurs limites d'émission réelles posées dans les permis pourraient être plus élevées dans les partenaires de la PEV que dans les États Membres de l'UE afin d'éviter de faire payer trop cher l'industrie et de freiner la croissance économique dans la région.

Néanmoins, l'harmonisation des normes techniques des pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée vers les normes communes dans l'Union Européenne devra constituer un objectif à long-terme. Afin de parvenir à ceci, un échange constant devra être mené entre les pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée et la Russie et les experts européens et le Bureau Européen IPPC. Ceci peut être accompli à un niveau bilatéral ou multilatéral, d'une manière informelle ou formelle. Les experts européens doivent inclure les représentants des centres de coordination nationaux pour l'échange d'informations sur les meilleures technologies disponibles selon la Directive IPPC dans les États Membres de l'UE. Cet échange pourrait aider à identifier les Meilleures Techniques Disponibles dans les Pays de la PEV et en Russie, et fournir des conseils sur le rapprochement des normes techniques dans les pays PEV et en Russie vers les normes de l'UE. A cet égard,

²⁷ La Directive IPPC ne dispose certes pas d'incitations économiques pour les opérateurs d'installations industrielles pour les « motiver » à respecter la Directive, mais les lois nationales des pays partenaires de la PEV et de la Russie pourraient incorporer des incitations économiques pour les opérateurs des installations industrielles à la condition qu'ils adaptent leurs installations rapidement et/ou emploient une technologie qui dépasse les exigences minimum de la loi.

l'expérience et les stratégies des États Membres pour rendre toutes leurs installations industrielles conforme avec le Directive IPPC et les MTD d'ici au 30 octobre 2007 pourrait être utile pour guider le développement technologique des Pays Voisins et de la Russie.²⁸ Étant donné qu'une bonne partie des États Membres de l'UE n'a pas respecté la date limite pour adapter toutes les installation IPPC aux exigences de la Directive, les stratégies conçues par ces États pour combler leur retard et contrecarrer toutes procédures d'infraction pourrait fournir des indications à la PEV dans l'adaptation technologique.

De plus, le suivi du développement des BREF (c'est-à-dire les « mises à jour » des BREF prévues tous les trois ans) par les pays voisins pourrait être une stratégie utile pour poursuivre ce but. Il est, par exemple, concevable que des techniques n'étant plus considérées MTD dans l'Union Européenne pourraient constituer une amélioration considérable des standards technologiques dans les pays voisins de l'UE.

6.1.3 Publication des niveaux d'émissions dans les Pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée (étape additionnelle)

Afin d'atteindre la transparence et d'informer la population sur les niveaux d'émissions actuels dans les différentes régions et localités, les pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée pourraient instituer un instrument façonné sur le modèle de l'EPER ou de l'E-PRTR.²⁹

La mise en œuvre d'un tel registre pourra aider le public et les ONG à identifier les sites polluants dans leurs régions, et, si besoin est, pourrait inciter des actions politiques ou légales visant à réduire la pollution de ces sites. A son tour, il fournirait une mesure supplémentaire pour inciter les opérateurs des installations industrielles à faire des efforts pour faire baisser les émissions industrielles.

6.2 Défis de l'Harmonisation et Coûts

Un des défis de l'harmonisation est que la Directive IPPC est assez exigeante dans ses stipulations, et susceptible de représenter une surcharge de travail pour certains pays qui ne disposent pas actuellement d'un système d'attribution des permis en place.

Comme il peut être observé dans le débat européen sur l'application de la Directive IPPC, le concept de permis basés sur les MTD, ainsi que l'obligation voulant que toutes les installations existantes soient en conformité avec la Directive d'ici à octobre 2007, est un défi pour plusieurs États Membres de l'UE.

Les expériences de mise en œuvre et d'exécution de la Directive IPPC dans l'Union Européenne peut fournir quelques orientations de grande valeur pour les partenaires de la PEV. Ces informations peuvent être rassemblées *entre autres* aux centre de coordination nationaux pour le processus d'échange d'informations selon la Directive IPPC, par exemple l'Umweltbundesamt en Allemagne. Les comptes-rendus sur la mise en œuvre par les États Membres peuvent aussi être trouvés sur le site web sur l'IPPC de la Commission Européenne : <http://ec.europa.eu/environment/ippc/index.htm> .

En dehors des coûts administratifs occasionnés par l'introduction d'un système de délivrance des permis orienté vers la Directive IPPC, les coûts pour l'industrie doivent être pris en compte. L'imposition de MTD de « haut niveau » aux partenaires de la PEV et à la Russie peut constituer un fardeau important pour une industrie s'efforçant de gagner en compétitivité après l'effondrement de l'Union Soviétique. Les exigences des permis qui demandent un haut niveau de technologie et l'abaissement des émissions peut freiner la croissance économique, en fonction de l'industrie. Ainsi, une approche étape-par-étape serait très fortement conseillée, accordant à l'industrie une « sécurité de planification » et améliorant progressivement les normes environnementales de l'industrie et de la situation environnementale autour des sites industriels.

²⁸ Jusqu'à présent, la Commission Européenne a exprimé sa préoccupation sur le fait qu'un grand nombre d'installations au sein de l'Union Européenne, c'est-à-dire les installations existantes, n'ont pas encore reçu de permis en accord avec la Directive IPPC. Ainsi, les États Membres de l'UE doivent concevoir des stratégies sur la façon de respecter les exigences de la Directive IPPC pour exploiter toutes les installations industrielles basées sur le MTD à partir du 30 octobre 2007. Ces stratégies pourraient s'avérer utiles pour les Pays Voisins.

²⁹ Certains de Partenaires Voisins de l'Est sont des pays signataires du Protocole sur les Registres des Rejets et des Transferts de Polluants, voir http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/2007/ENVSEC_PRTR_prop_%202007_07_final_rev2.pdf, voir note de fin de document 8.

Le degré de conscience environnemental des autorités d'attribution des permis devrait être accru, ainsi que la capacité des autorités de formuler des conditions holistiques (c'est-à-dire intégrées) de délivrance des permis pour l'exploitation des installations industrielles. Ceci impliquera un certain niveau de coopération et d'auto-coordination entre les autorités. Ceci implique également qu'une autorité soit chargée de mener le processus de délivrance des permis et soit en consultation avec les autres autorités concernées par une certaine activité industrielle. De cette façon, tous les aspects auxquels il est fait référence dans la Directive IPPC peuvent être examinés.

Enfin, la facilitation de la participation publique, c'est-à-dire l'information et l'implication du public dans le processus d'attribution des permis, peut être une stratégie extrêmement efficace pour favoriser des conditions environnementales de forte qualité et aidera aussi à garantir le respect de ces conditions par les opérateurs industriels.



7 Bibliographie et autre documentation

Information de la Commission Européenne sur la Directive IPPC

<http://ec.europa.eu/environment/ippc/index.htm> (en Anglais)

Agence Allemande pour l'Environnement, Meilleures Techniques Disponibles

<http://www.bvt.umweltbundesamt.de/index.htm> (en Allemand)

Information sur l'IPPC sur la Conférence de la Commission UE « On the Road to Sustainable Production in the Enlarged EU – Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), toutes les informations en Anglais <http://www.ecologic-events.de/ippc/en/index.htm>

Agence Européenne pour l'Environnement, Informations sur l'E-PRTR, http://www.environment-agency.gov.uk/business/444255/446867/255244/255298/256998/257000/1420909/?version=1&lang=_e

Bureau Européen IPPC – Producteur des Documents de Référence MTD, <http://eippcb.jrc.es>

8 Directives

DIRECTIVE DU CONSEIL n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution

DIRECTIVE 2000/76/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets.

DIRECTIVE n° 2001/80/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion

DECISION DE LA COMMISSION n° 2000/479/CE du 17 juillet 2000 concernant la création d'un registre européen des émissions de polluants (EPER) conformément aux dispositions de l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC)

REGLEMENT (CE) no 166/2006 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil



ISBN 978-92-79-08300-6



9 789279 083006