



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 24.1.2001  
COM (2001) 31 final

2001/0029 (COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT  
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES  
RÉGIONS**

**sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement**

**"Environnement 2010: notre avenir, notre choix"**

**- Sixième programme d'action pour l'environnement -**

Proposition de

**DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période  
2001-2010**

(présentée par la Commission)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT  
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES  
RÉGIONS**

**sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement**

# Synthèse

## Contexte du nouveau programme

La qualité de la vie et la prospérité à long terme requièrent impérativement un environnement sain, et les citoyens européens exigent un degré élevé de protection de l'environnement. Le développement économique futur et l'accroissement de la prospérité mettront à contribution la capacité de la planète à soutenir la demande de ressources ou à absorber la pollution. Dans le même temps, l'existence de normes environnementales exigeantes représente un moteur pour l'innovation et ouvre des perspectives commerciales. Dans l'ensemble, la société doit s'efforcer de dissocier les incidences écologiques et la dégradation de l'environnement, d'une part, de la croissance économique, d'autre part. Les entreprises doivent améliorer leur performance écologique, c'est-à-dire produire une quantité équivalente ou supérieure de produits en consommant moins de ressources et en produisant moins de déchets, tandis que les modes de consommation doivent prendre une forme plus durable.

Dans l'Union européenne, trente années de politique de l'environnement ont abouti à un système global de contrôles environnementaux. Le cinquième programme d'action (1992-1999) en matière d'environnement et de développement durable, intitulé "Vers un développement soutenable", a pris de nouvelles mesures et annoncé une volonté plus large d'intégrer les préoccupations écologiques dans les autres politiques. L'évaluation globale du programme a permis de conclure que des progrès avaient certes été réalisés dans l'abaissement des taux de pollution dans certains domaines, mais qu'il subsistait des problèmes et que l'environnement continuerait à se détériorer, à moins de:

- progresser dans la mise en œuvre de la législation environnementale dans les États membres;
- améliorer et intensifier l'intégration des aspects environnementaux dans les politiques économiques et sociales qui ont des répercussions sur le milieu;
- amener les parties concernées et les citoyens à s'investir davantage dans les efforts de protection de l'environnement;
- relancer des mesures destinées à aborder une série de problèmes écologiques graves et récurrents ainsi qu'un certain nombre de nouveaux sujets de préoccupation.

C'est ce contexte qui a guidé l'orientation stratégique du sixième programme d'action pour l'environnement. Celui-ci définit de manière efficace les objectifs et priorités environnementales qui seront parties intégrantes de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. Le programme définit les grandes priorités et les objectifs principaux de la politique environnementale pour les cinq à dix prochaines années, et détaille les mesures à prendre.

## Une approche stratégique pour atteindre nos objectifs environnementaux

La politique de l'environnement doit refléter une approche novatrice et chercher de nouvelles manières de toucher une large part de la société.

Il faut améliorer *la mise en œuvre de la législation environnementale en vigueur*. Il faudrait associer mesures juridiques énergiques par le biais de la Cour européenne de justice,

encouragement des meilleures pratiques, et politique d'information publique épinglant les résultats particulièrement remarquables, ou au contraire déplorables.

Il faut approfondir *l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques*, en réalisant par exemple une évaluation complète, sous l'angle écologique, de toutes les initiatives d'actions de la Commission. Les progrès devraient être mesurés à l'aide d'indicateurs et par la comparaison des performances.

*La collaboration avec le marché* à travers les intérêts des entreprises et des consommateurs facilitera la mise en place de modes de production et de consommation plus durables. Il ne faudrait pas se limiter à pénaliser les entreprises qui ne respectent pas les prescriptions, mais instaurer des systèmes récompensant les performances appréciables. Les consommateurs ont besoin d'informations utiles pour pouvoir choisir les produits avantageux pour l'environnement, orientant donc le marché. Les subventions de l'État devraient encourager les pratiques favorables à l'environnement. Il faut inciter les entreprises à innover, en profitant par exemple des nouvelles perspectives qu'offrent l'utilisation, la mise au point et la diffusion des technologies propres.

*Les particuliers* prennent quotidiennement des décisions qui se répercutent directement ou indirectement sur le milieu. La possibilité d'accéder plus facilement à des informations de meilleure qualité sur l'environnement et sur divers aspects pratiques les aidera à se forger une opinion et donc à poser leurs choix.

Les décisions des États membres en matière de *gestion et aménagement du territoire* peuvent avoir une influence considérable sur l'environnement, entraînant le morcellement des campagnes et créant des pressions pour les zones urbaines et le littoral. La Communauté peut apporter une aide en promouvant les meilleures pratiques et en faisant intervenir les Fonds structurels.

Ces approches se retrouvent dans toute la gamme des questions environnementales. Quatre domaines d'action prioritaires feront en outre l'objet d'une attention particulière.

### **Efforts d'atténuation des changements climatiques**

*Objectif: stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui ne provoquera pas de variations artificielles du climat sur la terre.*

Les scientifiques s'accordent à dire que le climat est en train de changer et que les activités humaines sont à l'origine d'une hausse des concentrations de gaz à effet de serre responsables de ce problème. La première priorité du sixième programme d'action consistera à faire ratifier et appliquer le protocole de Kyoto, afin de réduire de 8% les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux chiffres de 1990, d'ici à 2008 ou 2012. Il faut considérer qu'il s'agit d'un premier pas vers l'objectif à long terme d'une réduction de 70% des émissions.

### **Nature et biodiversité - protéger une ressource unique**

*Objectif: - protéger et restaurer le fonctionnement des systèmes naturels, et mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité dans l'Union européenne et dans le monde. Protéger les sols contre l'érosion et la pollution.*

La santé et l'équilibre des systèmes naturels sont essentiels au maintien de la vie et au fonctionnement de la société. Il convient de corriger les pressions découlant de la pollution, de

l'utilisation irresponsable à long terme des sols et des mers, et des risques qui menacent la biodiversité. La mise en œuvre intégrale de la législation environnementale est la première solution contre la menace de la pollution. Les régions de haute valeur écologique devraient être protégées par le programme Natura 2000 de la Communauté, qui doit être pleinement appliqué. Pour étendre la protection aux régions rurales de manière plus large, il faut intégrer l'environnement et la biodiversité de manière plus approfondie et plus efficace dans les politiques consacrées à l'agriculture, aux espaces naturels, à la sylviculture et à la mer, et y adjoindre de nouvelles initiatives telles que le développement d'une stratégie des sols pour l'Europe. La protection du milieu marin recevra une attention accrue.

### **Environnement et santé**

*Objectif: atteindre une qualité de l'environnement dans laquelle les niveaux de contaminants artificiels, y compris les différents types de rayonnements, n'entraînent pas d'incidences ou de risques notables pour la santé des personnes.*

Il apparaît de plus en plus largement, et indéniablement, que la santé humaine est affectée par les problèmes écologiques liés à la pollution atmosphérique et aquatique, aux substances chimiques dangereuses et aux nuisances sonores. Il convient d'adopter une approche globale face à l'environnement et à la santé, en plaçant le principe de précaution et la prévention des risques au centre de cette politique et en tenant compte des groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants et les personnes âgées. Il faudra que la législation en vigueur ainsi que d'autres mesures soient mises en application dans les différents domaines d'action.

### **Utilisation durable des ressources naturelles et gestion durable des déchets**

*Objectif: veiller à ce que la consommation des ressources renouvelables et non renouvelables ne dépasse pas ce que l'environnement peut supporter. Dissocier l'utilisation des ressources de la croissance économique, en améliorant sensiblement l'efficacité de leur utilisation, en développant une économie moins matérialiste et en prévenant la production des déchets.*

Les ressources de la planète, et particulièrement les ressources renouvelables telles que l'eau, l'air et le bois, sont mises à rude épreuve par la société humaine. Il faut définir une stratégie axée sur des mesures garantissant une utilisation plus durable des ressources, par exemple des mesures fiscales ou des mesures d'incitation.

Les volumes de déchets continueront vraisemblablement à augmenter si l'on ne prend aucune mesure corrective. La prévention des déchets représentera un élément clé dans l'approche en matière de politique intégrée des produits. D'autres mesures sont nécessaires pour encourager le recyclage et la récupération des déchets.

### **L'Union européenne sur la scène internationale**

La mise en œuvre du sixième programme s'effectuera dans le cadre d'une Union européenne élargie et les mesures ultérieures devront tenir compte de cette perspective plus vaste.

La mise en œuvre de la législation communautaire en matière d'environnement constituera bien sûr la tâche principale des pays candidats, avec le soutien des programmes de financements communautaires. Les pays candidats ont l'occasion de progresser dans la voie d'un développement économique viable à long terme, et d'éviter de connaître le type ou l'ampleur des problèmes écologiques qui se posent actuellement en Europe occidentale.

Sur le plan international, il sera essentiel d'intégrer pleinement et correctement les préoccupations environnementales dans tous les aspects des relations extérieures de la Communauté. L'environnement doit bénéficier de toute l'attention des organisations internationales et se voir affecter les ressources adéquates. Il convient de soutenir et de mettre en œuvre les conventions internationales, notamment dans les domaines des changements climatiques, de la biodiversité, des produits chimiques et de la désertification.

### **Fonder les décisions politiques sur la participation et sur des connaissances solides**

L'engagement général des parties concernées sera prépondérant pour la réussite de la mise en œuvre du sixième programme, et à tous les stades du processus politique depuis la fixation des objectifs jusqu'à la mise en pratique des mesures. Des connaissances scientifiques solides et des analyses économiques fondées, des informations et des données fiables et à jour sur l'environnement, ainsi que l'utilisation d'indicateurs, viendront étayer l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique environnementale.

ooOoo

La proposition de décision établissant un sixième programme d'action pour l'environnement donnera à l'Union européenne élargie l'orientation, l'élan et les moyens dont nous avons besoin pour instaurer un environnement propre et sûr. Elle entraînera les citoyens et les entreprises dans cet effort et contribuera à l'instauration d'un développement durable.

## Table des matières

1	Le contexte d'un nouveau programme d'action pour l'environnement.....	9
1.1.	Construire sur une base solide.....	10
1.2.	Contribuer au développement durable.....	11
1.3.	Nature du programme.....	12
2	Une approche stratégique pour réaliser nos objectifs environnementaux.....	14
2.1.	Améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur.....	14
2.2.	Intégrer les préoccupations environnementales dans les autres politiques.....	16
2.3.	Encourager le marché à œuvrer pour l'environnement.....	16
2.4.	Impliquer les citoyens et modifier les comportements.....	22
2.5.	Intégrer l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et la gestion du territoire.....	24
3	Efforts d'atténuation des changements climatiques.....	26
3.1.	Le problème.....	26
3.2.	Objectifs et cibles.....	28
3.3.	Approche politique.....	28
4	Nature et biodiversité – protéger une ressource unique.....	33
4.1.	Le problème.....	33
4.2.	Objectifs et cibles.....	34
4.3.	Approche politique.....	34
4.4.	La marche à suivre.....	35
4.5.	Action internationale.....	41
4.6.	Stratégie et plans d'action en matière de biodiversité - combler les lacunes de la connaissance.....	41
5	Environnement et santé.....	42
5.1.	Le problème.....	42
5.2.	Objectif général en matière d'environnement et de santé.....	43
5.3.	Approche politique globale.....	43
5.4.	Substances chimiques: ambitionner un environnement non toxique.....	45
5.5.	Pesticides.....	46
5.6.	Utilisation durable et haute qualité de nos ressources en eau.....	49

5.7.	Pollution atmosphérique.....	50
5.8.	Réduction des nuisances sonores à des niveaux acceptables.....	52
6	Utilisation durable des ressources naturelles et gestion durable des déchets .....	54
6.1.	Efficacité et gestion des ressources .....	54
6.1.1	Le problème.....	54
6.1.2	Objectifs .....	55
6.1.3	Approche politique .....	55
6.2.	Prévention et gestion des déchets.....	56
6.2.1	Le problème.....	56
6.2.2	Objectifs et cibles.....	57
6.2.3	Approche politique .....	57
7	l'Union européenne sur la scène internationale.....	61
7.1.	S'orienter vers une Union européenne élargie .....	61
7.2.	Contribuer à la résolution des problèmes internationaux .....	63
8	fonder les décisions politiques sur la participation et sur des connaissances solides ..	66
8.1.	Améliorer la réglementation .....	66
8.2.	Disposer d'informations pour l'élaboration et l'évaluation des politiques.....	69
8.3.	Les principes fondateurs de la politique environnementale de l'UE.....	70

# "Environnement 2010: notre avenir, notre choix"

## Un programme d'action pour l'environnement en Europe à l'aube du XXIème siècle

### 1 LE CONTEXTE D'UN NOUVEAU PROGRAMME D'ACTION POUR L'ENVIRONNEMENT

Un environnement propre et sain, voilà un élément du niveau de prospérité et de la qualité de vie que nous souhaitons pour nous-mêmes aujourd'hui, et pour nos enfants demain. Nous voulons que notre air, notre eau et nos aliments soient exempts de polluants et de contaminants; nous voulons vivre sans être dérangés par le bruit; nous voulons admirer la beauté des campagnes, des côtes intactes et des paysages montagneux inaltérés. Nous voulons également un monde qui ne soit pas menacé par les changements climatiques.

La population mondiale se développera encore. On estime que dans le monde occidental, chaque individu consomme en moyenne, sur sa vie entière, jusqu'à 50 fois plus de ressources que dans les pays en développement. La croissance économique continue des pays industrialisés, associée à la croissance démographique et au désir naturel des pays en développement d'accéder à un niveau de bien-être matériel équivalent, pourrait entraîner une croissance énorme de la demande de ressources. Si nous ne développons pas d'autres façons de la satisfaire, différentes et meilleures, nous devons faire face à des pressions et à des retombées sans précédent sur l'environnement de la planète.

La protection de l'environnement nous place à la fois devant des défis et des opportunités. Certes, les citoyens aspirent à vivre dans un environnement propre et salubre, mais nous devons admettre que les frais et les autres dommages causés par la pollution et l'évolution du climat sont considérables. La sauvegarde de notre environnement ne doit pas se traduire par une restriction de la croissance ou de la consommation en soi. Le niveau ambitieux des normes environnementales est également un moteur pour l'innovation - créant de nouveaux marchés et débouchés commerciaux. Nous devons plutôt chercher à améliorer *la qualité* de la croissance économique et des autres activités humaines pour satisfaire nos besoins de biens et de services en même temps que notre souhait d'un environnement propre et sain. Nous devrions dissocier les incidences et la dégradation environnementales de la croissance économique, en améliorant notamment de manière sensible les écoperformances - c'est à dire en utilisant moins de ressources naturelles pour obtenir un même niveau de valeur ajoutée ou de production économique. Il est indispensable d'adopter des modes de consommation plus durables à long terme.

En bref, nous devons encourager la mise en place d'une société où nous conduisons des voitures propres, où nous produisons des déchets qui seront recyclés ou éliminés sans danger, où nous utilisons des sources d'énergie et des technologies qui n'entraînent pas de réchauffement planétaire, où les produits que nous fabriquons, depuis les ordinateurs jusqu'aux jouets pour bébés, ne répandent pas de substances chimiques dangereuses dans notre environnement, notre alimentation et notre organisme, et où nos activités commerciales, touristiques, agricoles et nos logements sont conçus pour protéger notre biodiversité, nos habitats et nos paysages.

## 1.1. Construire sur une base solide

Au cours de trente dernières années, de grands progrès ont été accomplis dans l'établissement d'un système global de contrôles de l'environnement dans l'UE. L'évaluation globale<sup>1</sup> du cinquième programme d'action en matière d'environnement, lancé en 1992, a permis de conclure que des progrès avaient été réalisés sur de nombreux plans, avec l'adoption de nouvelles mesures en faveur de l'environnement, dans le domaine notamment de l'air et de l'eau, et un engagement plus large d'intégrer les objectifs de l'environnement dans les autres secteurs politiques. Le rapport sur l'état de l'environnement<sup>2</sup> publié par l'Agence européenne pour l'environnement, ainsi que d'autres données, nous indiquent qu'il en est ressorti un certain nombre d'améliorations importantes. Par exemple:

- les émissions dans l'atmosphère de substances toxiques d'origine industrielle telles que le plomb et le mercure ont été sensiblement réduites;
- l'acidification de nos forêts et de nos rivières, causée par les émissions d'anhydride sulfureux (SO<sub>2</sub>), a considérablement diminué;
- l'épuration des eaux résiduaires et le traitement des eaux a amélioré la santé de bon nombre de nos lacs et rivières.

Des progrès ont également été accomplis dans nombre d'autres secteurs où la législation communautaire ouvre la voie à d'autres améliorations environnementales. L'évaluation globale a malheureusement aussi fait apparaître que les États membres tardent souvent à mettre en œuvre les décisions prises au niveau européen, de sorte que les citoyens et l'environnement n'en tirent pas tout le bénéfice possible. Des efforts continus doivent être déployés par les États membres pour transposer les règles communautaires dans leur législation et les appliquer sur le terrain.

Le cinquième programme d'action en matière d'environnement a également lancé de nouvelles approches politiques pour aborder les problèmes écologiques. Il a souligné la nécessité de faire entrer les objectifs environnementaux dans les autres politiques telles que les transports ou la politique industrielle ou agricole. Dans le même esprit, il a motivé les milieux industriels, les administrations régionales et locales, et bien sûr les citoyens, à lutter pour un environnement meilleur. À cette fin, le cinquième programme a favorisé un élargissement de la panoplie d'instruments en dehors de la législation environnementale, pour englober les instruments basés sur la logique du marché, les mesures de sensibilisation et l'aménagement du territoire. Ces orientations demeurent des priorités et le nouveau programme les développe encore.

Cependant, malgré les améliorations obtenues sur certains plans, nous continuons à faire face à un certain nombre de problèmes récurrents. Les grands sujets de préoccupation portent sur les changements climatiques, l'appauvrissement de la biodiversité et la disparition des habitats naturels, l'érosion et la dégradation des sols, l'augmentation des volumes de déchets, l'accumulation des substances chimiques dans l'environnement, le niveau de bruit et certains polluants atmosphériques et aquatiques. Plusieurs problèmes nouveaux se posent, tels les polluants qui affectent le fonctionnement de notre système hormonal. Les prévisions suggèrent qu'avec les politiques et les tendances socio-économiques actuelles, la prochaine décennie

---

<sup>1</sup> L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir? COM(1999)543 final.

<sup>2</sup> L'environnement dans l'Union Européenne à l'aube du XXIème siècle, Agence européenne pour l'environnement, 1999.

verra encore s'aggraver une bonne partie des pressions qui sont à l'origine de ces problèmes, comme les transports, la consommation d'énergie, le tourisme, l'utilisation des sols pour les infrastructures, etc. Par conséquent, nous ne pouvons pas nous estimer trop vite satisfaits.

Dans les dix prochaines années, la Communauté accueillera également de nouveaux pays et nouera des liens plus étroits avec ses autres voisins. La Communauté doit continuer à aider ces pays à protéger leur environnement, et veiller à ce que nos propres politiques dans les secteurs tels que le transport et l'agriculture promeuvent une voie de développement durable. L'élargissement sera très bénéfique pour la richesse écologique de la Communauté. L'arrivée des nouveaux États membres y enrichira la biodiversité, élargira les territoires intacts et multipliera les occasions d'améliorer l'environnement de l'Europe dans son ensemble.

En tant qu'Européens et qu'une des quelques sociétés les plus opulentes dans le monde, nous sommes très conscients de notre rôle et de nos responsabilités au niveau international. D'une part, nous sommes à l'origine, en même temps que les autres pays développés, d'une grande part des problèmes écologiques planétaires tels que les émissions de gaz à effet de serre, et nous consommons une part importante - injuste diraient certains - des ressources renouvelables et non renouvelables de la planète telles que les minéraux, le poisson et le bois. D'autre part, l'Europe a été un fervent défenseur de l'action et de la coopération internationales, dans l'élaboration par exemple de l'Agenda 213 et du protocole de Montréal<sup>4</sup> pour la protection de la couche d'ozone, afin d'assurer une croissance durable.

## **1.2. Contribuer au développement durable**

L'utilisation prudente des ressources naturelles mondiales et la protection de l'écosystème de la planète sont essentiels au développement durable, de même que la prospérité économique et un développement social équilibré. Le développement durable est lié à notre bien-être à long terme, ici en Europe et au niveau mondial, et au patrimoine que nous laissons à nos enfants et petits-enfants.

Le présent programme recense les questions environnementales qui doivent être résolues pour permettre le développement durable - les changements climatiques, la surexploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, l'appauvrissement de la biodiversité, et l'accumulation de substances chimiques toxiques persistantes dans l'environnement. Il expose les buts et objectifs environnementaux qui doivent être atteints et décrit comment les instruments de la politique communautaire de l'environnement seront utilisés pour aborder ces questions, tout en indiquant la nécessité d'actions complémentaires dans d'autres domaines politiques. Les changements indispensables, dans la manière par exemple dont nous pratiquons l'agriculture, fournissons l'énergie, assurons les transports et utilisons la terre, exigent de modifier les politiques concrètes qui couvrent ces domaines. Cela exige l'intégration des impératifs de protection de l'environnement dans les autres secteurs politiques, ainsi que la nécessité pour la Communauté d'examiner ses systèmes actuels de gouvernance et de trouver des moyens de les modifier de manière à assurer la cohérence entre nos objectifs sociaux, économiques et environnementaux et entre les façons de les réaliser.

---

<sup>3</sup> Adopté par plus de 178 gouvernements lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Rio de Janeiro, Brésil, du 3 au 14 juin 1992.

<sup>4</sup> Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté en 1987.

Le développement durable ouvre également des débouchés non négligeables pour l'Europe post-industrielle à l'aube de la connaissance ou de "l'e-économie". Si nous pouvons soutenir et encourager le développement d'un marché plus "vert", les industries et les citoyens répondront par des innovations en matière de technologie et de gestion qui stimuleront la croissance, la compétitivité, la rentabilité, et la création d'emplois. Une politique progressive de l'environnement peut dès lors contribuer à la réalisation de l'objectif fixé dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, selon lequel l'UE doit devenir l'économie fondée sur le savoir la plus compétitive au monde. Les grandes organisations et sociétés commerciales intègrent déjà les considérations relatives au développement durable dans leurs stratégies commerciales de base.

Cependant,, le développement durable est plus qu'un environnement propre. Les implications socio-économiques de l'action environnementale doivent entrer en ligne de compte dans la recherche du développement durable. Ainsi, tandis que ce programme d'action est ciblé sur l'aspect environnemental du développement durable, il vise également à améliorer l'environnement et la qualité de la vie des citoyens dans l'Union européenne sur un plan plus général.

La Commission est résolue à proposer une stratégie communautaire sur le développement durable à l'occasion de la réunion du Conseil européen à Göteborg en juin 2001. Cette stratégie abordera les questions environnementales, sociales et économiques. Le présent programme ne préjuge en aucune façon d'autres actions, qui pourraient figurer dans cette stratégie.

### **1.3. Nature du programme**

Ce nouveau programme établit les objectifs environnementaux pour les dix années à venir et au-delà, et expose les actions qui doivent être prises dans les cinq à dix prochaines années pour réaliser ces objectifs. Si le programme se concentre sur les actions et les engagements indispensables au niveau communautaire, il inventorie également les actions et les responsabilités qui doivent être examinées aux niveaux national, régional et local et dans les différents secteurs économiques. Le choix de ces actions tient pleinement compte de la nécessité de disposer du degré le plus élevé possible d'harmonisation et de rapprochement des législations pour assurer le fonctionnement du marché intérieur. Cela comprend un nombre limité de "stratégies thématiques" (pouvant inclure une gamme d'instruments allant de l'élaboration de propositions législatives à présenter pour adoption au Parlement européen et Conseil des ministres, à la diffusion de l'information) dans les secteurs où seul un train de mesures coordonnées peut produire des résultats. Les stratégies thématiques exposeront l'approche politique globale et le train proposé de mesures requises pour réaliser de manière rentable les buts et objectifs environnementaux - qui eux-mêmes seront déterminés sur la base d'une bonne analyse scientifique et économique des coûts et des bénéfices, dans le cadre d'un dialogue ouvert et d'une consultation avec les différentes parties concernées.

Les conclusions de l'évaluation globale et les rapports sur l'état de l'environnement et sur ses perspectives amènent à centrer le programme sur les questions prioritaires suivantes, groupées en quatre rubriques principales :

- (i) efforts d'atténuation des changements climatiques;
- (ii) nature et biodiversité - protéger une ressource unique
- (iii) environnement et santé;

(iv) utilisation durable des ressources naturelles et gestion durable des déchets.

Le programme fera l'objet d'un réexamen en 2005 et sera éventuellement révisé et mis à jour pour tenir compte de l'évolution de la situation et des données les plus récentes.

## **2 UNE APPROCHE STRATEGIQUE POUR REALISER NOS OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX**

La législation environnementale est et restera un pilier important de l'approche adoptée par la Communauté pour réaliser ses objectifs environnementaux, et l'une des priorités stratégiques de la prochaine décennie consistera à remédier aux grandes lacunes de mise en œuvre constatées dans un certain nombre de secteurs.

Néanmoins, si nous voulons relever les défis des problèmes écologiques d'aujourd'hui, nous devons dépasser l'approche strictement législative pour adopter une approche plus stratégique, afin d'induire les changements nécessaires dans nos modes de production et de consommation. Nous devons utiliser au mieux tout une panoplie d'instruments et de mesures pour influencer les décisions prises par les milieux d'affaires, les consommateurs, les citoyens et les concepteurs politiques dans d'autres secteurs, par exemple au niveau local lorsque sont prises les décisions de gestion et d'aménagement du territoire.

Ainsi, ce programme propose cinq axes prioritaires d'action stratégique qui doivent nous aider à réaliser nos objectifs environnementaux. Le premier doit améliorer la mise en œuvre de la législation existante. Le deuxième vise à intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions prises dans le cadre d'autres politiques. Le troisième se concentre sur la recherche de nouveaux modes de collaboration plus étroite avec le marché par le biais des entreprises et des consommateurs. Le quatrième consiste à impliquer les citoyens en tant que particuliers et à les aider à modifier leur comportement. Enfin, le cinquième vise à favoriser l'adoption de meilleures décisions en matière d'aménagement et de gestion du territoire.

### **2.1. Améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur**

La mise en œuvre de la vaste gamme de textes législatifs de la Communauté dans le domaine de l'environnement, et du programme LIFE, a sensiblement contribué aux améliorations présentées au chapitre 1. Il en va de même pour les premiers instruments volontaristes introduits à l'échelle communautaire, le système de management environnemental et d'audit<sup>5</sup> (EMAS) et le label écologique européen. Ces instruments et actes juridiques, le pivot de la politique de protection de l'environnement de la Communauté, ont été partiellement révisés ces derniers temps en vue d'améliorer leur cohérence et leur efficacité.

L'application, le respect et la mise en œuvre de manière intégrale de l'ensemble la législation existante constitue une priorité stratégique pour la période couverte par le programme. La Commission continuera ainsi à entamer des procédures d'infraction contre les États membres et à les citer s'il y a lieu devant la Cour de justice européenne, pour assurer le respect des obligations qu'ils ont acceptées en adoptant la législation en vigueur. Il n'en reste pas moins hélas que le processus juridique est lent et que de nombreuses années peuvent s'écouler avant que des mesures soient prises.

Les procédures juridiques, néanmoins, ne doivent pas être les seuls moyens d'assurer la conformité avec les règles communautaires. La transparence est un puissant moyen pour encourager les progrès dans les États membres et les administrations qui tardent à transposer la législation communautaire et à la mettre en pratique. Cette transparence peut consister à citer

---

<sup>5</sup> référence de EMAS lorsque disponible.

des exemples positifs, dans lesquels la mise en œuvre a été particulièrement réussie et pourrait apporter des enseignements pour d'autres pays. La Commission entend poursuivre cette stratégie de mise en évidence des résultats particulièrement remarquables ou déplorable, pour une série choisie de textes de loi et, dans la mesure du possible, avec le Parlement européen. Les informations seront rendues plus facilement accessibles sous forme d'un tableau récapitulatif régulièrement mis à jour, indiquant l'avancement de la mise en œuvre du programme. De manière plus générale, la ratification et la mise en œuvre de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement contribueront également à une meilleure application de législation communautaire par les États membres.

Il convient de prendre des mesures énergiques contre la criminalité environnementale, qui résulte d'infractions au droit communautaire de l'environnement et ses éventuelles mesures d'application dans le droit national lorsqu'il s'agit d'un acte délibéré ou d'une négligence grave, notamment dans le cas de la criminalité organisée. La Commission favorisera l'adoption d'une approche à deux volets destinée, d'une part, à fixer des sanctions pénales à l'échelon national lorsque le droit communautaire est délibérément bafoué, conformément au pilier de la CE, et, d'autre part, à rapprocher les législations nationales relatives à la lutte contre la criminalité environnementale et notamment à la coopération judiciaire, conformément au troisième pilier de l'UE.

Enfin, le partage de l'expérience et l'échange des meilleures pratiques concernant l'application de la législation communautaire, au sein du réseau des autorités des États membres chargées de la mise en œuvre du droit environnemental (IMPEL), sont également fondamentaux pour soutenir ce processus de mise en œuvre.

#### **Actions**

- Appui continu au réseau IMPEL destiné à l'échange d'informations entre les États membres concernant les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, et extension du réseau IMPEL aux pays candidats.
- Compte rendu de la mise en œuvre du droit environnemental par le biais à la fois du rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire, et de l'enquête annuelle sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement; présentation de ces informations sous la forme d'un tableau indicateur mesurant la mise en œuvre.
- Organisation par la Commission d'une stratégie destinée à faire connaître les résultats particulièrement remarquables ou au contraire déplorable dans la mise en œuvre des différentes directives.
- Promotion de l'amélioration des normes d'inspection dans les États membres.
- Initiatives en matière de lutte contre la criminalité environnementale.
- Au besoin, action auprès de la Cour européenne afin d'assurer la mise en œuvre.

## 2.2. Intégrer les préoccupations environnementales dans les autres politiques

Les politiques qui dépendent des autorités environnementales ne peuvent pas aller plus loin dans la réalisation de nos objectifs environnementaux. Les changements qui sont indispensables dans nos manières par exemple de mener l'agriculture, fournir l'énergie, effectuer les transports, consommer les ressources renouvelables et utiliser les sols, exigent également de modifier les politiques qui couvrent concrètement ces domaines, ainsi que les politiques générales de l'environnement. Cela nécessite l'intégration des objectifs environnementaux dans les phases précoces des différents processus des politiques sectorielles, et requiert la capacité d'évaluer et de prendre des décisions en connaissance de cause à beaucoup plus long terme.

La Communauté a déjà reconnu l'importance d'intégrer la protection de l'environnement dans les autres politiques, en incluant cet objectif dans l'article 6 du traité.

La réunion du Conseil européen à Cardiff, en 1998, a cherché à donner une application pratique à l'article dans le traité, en demandant aux différentes formations du Conseil d'élaborer des stratégies et des programmes visant à intégrer les préoccupations écologiques dans leurs secteurs politiques. Le processus doit être soutenu par une évaluation effective des incidences environnementales des nouvelles propositions politiques de la Commission, et par des efforts renouvelés pour déterminer des indicateurs permettant de mesurer les progrès dans plusieurs domaines déjà bien avancés.

Les chapitres qui suivent contiennent certaines orientations sur les domaines dans lesquels la réalisation des objectifs liés aux thèmes prioritaires dépend de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques. Le chapitre 8 prévoit de poursuivre l'établissement d'indicateurs de l'intégration, importants pour contrôler les progrès réalisés. En outre, la Commission renforcera ses mécanismes internes afin de veiller à ce que toutes ses initiatives fassent entrer les préoccupations environnementales en ligne de compte.

### Action

- Établir, en fonction des besoins, des mécanismes complémentaires appropriés "d'intégration" afin de garantir, notamment, la parfaite évaluation des impératifs de protection de l'environnement lors de l'élaboration des initiatives politiques de la Commission.
- Continuer à encourager les engagements à mettre en œuvre les exigences prévues par le traité en matière d'intégration, telle que l'initiative d'intégration entamée au sommet de Cardiff, et assurer que les stratégies définies en la matière établies se traduisent par des mesures efficaces.
- Poursuivre la mise aux points d'indicateurs permettant de contrôler le processus d'intégration sectorielle et d'en rendre compte.

## 2.3. Encourager le marché à œuvrer pour l'environnement

À ce jour, l'attitude à l'égard des industries a principalement consisté à fixer des normes et des objectifs et à veiller ensuite à ce que les entreprises s'y conforment. Les États membres ont de plus en plus complété ces mesures à l'aide d'instruments fondés sur la logique du marché, tels que les taxes environnementales sur différents produits, qui visent à déforcer l'argument du prix sur le marché en faveur de produits, procédés et services plus favorables à l'environnement.

Plusieurs États membres ont également entrepris des réformes fiscales environnementales, qui combinent des taxes environnementales nouvelles ou majorées avec des réductions des charges patronales afin de promouvoir l'emploi. Dans les circonstances adéquates, les taxes environnementales peuvent être extrêmement efficaces sur le plan à la fois des coûts et de l'environnement<sup>6</sup>, comme l'ont démontré les taux d'imposition différenciés pour l'essence avec ou sans plomb. Elles incitent également les sociétés à rechercher et investir dans des technologies plus favorables à l'environnement ou plus économes en ressources (efficacité dynamique). Elles sont de ce fait particulièrement intéressantes pour les problèmes à long terme. L'un des exemples d'instruments fondés sur le marché qui sont employés par la Communauté consiste à établir des contrats agro-environnementaux offrant des primes aux agriculteurs qui souscrivent à des engagements environnementaux spécifiques

L'introduction de taxes environnementales est souvent mal accueillie par le secteur industriel, par crainte de baisses de la compétitivité. Cela explique également pourquoi la plupart des taxes environnementales s'accompagnent de dérogations importantes. Pour surmonter ces craintes concernant la compétitivité, il convient d'établir une approche harmonisée au niveau communautaire. Ces idées sont au cœur de la proposition de taxe sur les produits énergétiques présentée en 1997 par la Commission. Elle cherche à relever les taux d'imposition minimaux sur les produits énergétiques qui sont actuellement taxés (les huiles minérales) et à introduire des taxes sur les produits énergétiques qui en ont été exempts jusqu'ici dans certains ou dans tous les États membres (gaz, électricité, charbon), tout en encourageant les États membres à réduire d'autres impôts, notamment sur la main-d'œuvre. Jusqu'ici, cette proposition n'a pas obtenu le soutien unanime nécessaire des États membres.

Les marchés et la demande des consommateurs peuvent être guidés vers des produits et des services qui sont écologiquement supérieurs aux produits concurrents, en les informant, en les éduquant et en veillant à ce que les produits intègrent au mieux les véritables coûts environnementaux. Cela encouragera les entreprises à répondre par des innovations et des initiatives de gestion qui stimuleront la croissance, la rentabilité, la compétitivité et la création d'emplois. Elle permettra également aux consommateurs de choisir des modes de vie plus écologiques, en connaissance de cause.

### **Travailler en partenariat avec les industries**

La Communauté a déjà élaboré un certain nombre de programmes et initiatives visant à améliorer la collaboration entre les autorités et le secteur industriel, et à encourager les industries à entreprendre des actions volontaires dans le but d'améliorer leurs performances environnementales. Par exemple, le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) encourage les entreprises, à titre volontaire, à établir des systèmes de management environnemental et d'audit par site ou à l'échelle de l'entreprise, et à publier des rapports périodiques des performances environnementales qui sont vérifiés de manière indépendante par des réviseurs accrédités. L'adoption du système EMAS par les sociétés a certes été encourageante, mais il faut envisager des mesures complémentaires qui aideront sensiblement à augmenter la proportion d'entreprises qui publient des rapports rigoureux et vérifiés sur leur performance en matière d'environnement ou, de manière plus large, en matière

---

<sup>6</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Concilier nos besoins et nos responsabilités en intégrant les questions d'environnement dans la politique économique, COM (2000) 576 final du 20.9.2000.

de développement durable (comme dans le cas par exemple de l'initiative GRI<sup>7</sup> -*Global Reporting Initiative* - qui donne aux entreprises des orientations concernant la manière de rendre compte des progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable). Le programme LIFE de la Communauté restera un instrument précieux pour illustrer les possibilités et les avantages de meilleures performances environnementales des entreprises et des autorités locales.

Il reste, néanmoins, beaucoup d'autres occasions de renforcer le partenariat et l'engagement des milieux d'affaires. Une première étape simple est d'élaborer un programme d'aide à la conformité. La Commission, en coopération avec les groupes industriels, développera une panoplie d'outils visant à aider les entreprises à comprendre les exigences communautaires en matière d'environnement et comment les satisfaire. Cela inclura, par exemple, des orientations sur le respect des différents textes législatifs, des résumés de la législation, des "notes" sur les meilleures pratiques et les technologies plus propres dans différents secteurs industriels, le développement d'un répertoire des sociétés proposant des services environnementaux, et un logiciel de gestion environnementale qui peut être téléchargé directement sur Internet.

Une attention spécifique sera accordée à l'adaptation de ces outils aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME). La Commission, par exemple, examinera les possibilités de développer un système encourageant les PME à contrôler elles-mêmes leur conformité et à améliorer leurs systèmes de gestion environnementale. L'amélioration de la participation des PME au programme communautaire EMAS est une priorité. Pour les y inciter, les États membres pourraient être encouragés à rationaliser leurs procédures d'autorisation et de compte rendu pour les sociétés accréditées dans le cadre du système. Les programmes tels que l'initiative européenne en matière d'éco-efficacité devraient être encouragés afin d'améliorer la compréhension des atouts des principes d'éco-efficacité pour les résultats des entreprises.

Une autre manière de renforcer le partenariat avec les milieux d'affaires consiste à proposer des accords environnementaux à caractère volontaire. Ceux-ci doivent respecter des critères rigoureux en termes de clarté des objectifs, de transparence et de contrôle, et doivent permettre efficacement de réaliser des objectifs environnementaux ambitieux.

Les sociétés qui ne respectent pas les exigences législatives environnementales sont pénalisées. Mais les entreprises qui dépassent ces exigences ne sont généralement récompensées ni par le gouvernement ni, souvent, sur le marché. En collaboration avec les gouvernements des États membres, la Commission soutiendra la mise en place de systèmes nationaux - mais harmonisés - de récompense des performances environnementales des entreprises, qui identifient et valorisent les résultats satisfaisants. Ces mesures iront notamment de pair avec une rationalisation des procédures d'autorisation et de compte rendu.

Dans le cadre de l'approche proposée de politique intégrée des produits (PIP), la Commission examinera comment améliorer la performance environnementale des produits durant tout leur cycle de vie. Le but sera de satisfaire la demande du consommateur avec moins de ressources et moins de risques et de dangers pour l'environnement, et d'empêcher la production de déchets à la source. Cela consistera notamment à prévoir des incitations économiques en faveur des produits respectueux de l'environnement, à améliorer la demande "verte" grâce à une meilleure information des consommateurs, à établir une base solide pour les marchés publics "verts", et à

---

<sup>7</sup> Établie par la CERES (*Coalition for Environmentally Responsible Economies*) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement en 1987, voir [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org).

encourager davantage la conception de produits favorables à l'environnement. Il faudra discuter avec les parties intéressées pour améliorer la conception des produits sur la base d'actions volontaires des entreprises et des secteurs et, le cas échéant, recourir au soutien d'instruments tels que la normalisation et la législation.

Le potentiel d'améliorations environnementales grâce à des technologies, procédés de fabrication et matériaux davantage favorables à l'environnement est énorme, mais leur mise en application par les entreprises, et particulièrement les PME, est souvent freinée par un manque d'information ou par d'autres obstacles commerciaux. Outre l'appui offert aux technologies "vertes" de pointe par un programme d'aide à la conformité et par la politique intégrée des produits, les foires technologiques et les inventaires de technologie sur Internet offrent des moyens de surmonter ces obstacles. La Commission examinera ces mesures ainsi que d'autres mesures spécifiques visant à assurer que les entreprises européennes et l'environnement profitent pleinement des possibilités technologiques.

### **Actions**

- Promouvoir une mise en œuvre plus large du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) et développer des mesures visant à encourager un nombre bien plus important d'entreprises à publier des rapports rigoureux, vérifiés par des experts indépendants, en ce qui concerne leur performance en matière d'environnement ou de développement durable.
- Établir un programme d'assistance visant à aider les entreprises à respecter les exigences définies, qui prévoit une aide spécifique pour les PME.
- Introduire des systèmes de récompense pour les entreprises performantes d'un point de vue environnemental.
- Encourager des engagements et des accords volontaires afin d'établir des objectifs environnementaux clairs.
- Entreprendre des actions spécifiques, dans le cadre d'une approche de politique intégrée des produits, en vue de promouvoir l'adoption de produits et processus plus respectueux de l'environnement.

### **Aider les consommateurs à poser des choix en connaissance de cause**

Il faut donner aux gens, en tant que consommateurs, des informations appropriées et compréhensibles sur les avantages environnementaux des produits, pour leur permettre de poser des choix qui soutiennent les initiatives des entreprises en faveur de l'environnement. Les responsables des achats dans le secteur public et privé ont besoin également de ces informations. La Commission considérera les possibilités d'assurer que les sociétés fournissent les informations nécessaires aux consommateurs via leurs sites Web et d'autres voies de communication.

Un certain nombre d'États membres et la Communauté ont développé des systèmes de label écologique des produits dans le but d'influencer le choix des consommateurs en faveur des produits plus favorables à l'environnement, et de soutenir "l'écologisation" des marchés publics. La Communauté réexaminera les progrès et l'efficacité du système communautaire d'écolabels et, à la lumière de cet examen, apportera toute modification nécessaire. La Communauté

analysera également, dans le cadre de la politique intégrée des produits qu'elle propose, des mesures visant à encourager l'adoption des types d'écolabels qui permettent aux consommateurs de comparer les performances des différents produits. Citons par exemple la classification des réfrigérateurs et des congélateurs en fonction de leur efficacité énergétique, et des lave-linge en fonction de leur efficacité sur le double plan de leur consommation d'eau et d'énergie. Associés aux incitations financières proposées par les gouvernements tels que les réductions partielles pour les produits conformes aux critères les plus stricts de performances environnementales, ils peuvent s'avérer des outils très efficaces. La Commission étudiera également comment introduire éventuellement sur le marché intérieur une tarification plus concurrentielle pour les produits verts en général.

L'information sur la présence, ou l'absence, de certaines substances dangereuses, sur l'origine des matières employées pour fabriquer le produit, sur ses possibilités de recyclage, etc., sera également utile. Les États membres et les entreprises devraient viser à introduire des systèmes d'information sur les produits pour tous les types de produits dans les années à venir, et la Commission y apportera son appui dans le cadre de son approche décrite plus haut en matière de politique intégrée des produits. La directive sur la publicité mensongère, en cours de révision, s'applique également aux allégations environnementales auto-proclamées à propos des produits. La Commission fournit des orientations afin d'aider les entreprises à se conformer aux dispositions de la directive, et les gouvernements nationaux devraient établir des mécanismes adéquats pour vérifier ce type d'allégations.

Les marchés publics représentent approximativement 14% de la demande sur le marché et les "acheteurs" dans les entreprises et les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales peuvent aider à convertir le marché à l'écologie en utilisant les performances environnementales comme l'un de leurs critères d'achat. La Commission, tout en assurant la cohérence avec le marché interne, continuera à encourager l'adoption de pratiques d'achat écologiques en constituant une base de données contenant des orientations destinées à aider les entreprises et les autorités locales à établir des systèmes valables et à leur éviter de devoir tout réinventer à chaque fois. La Commission examinera également la possibilité de promouvoir les pratiques d'achat "vertes", en prévoyant l'obligation d'effectuer, avant l'achat, une évaluation des incidences écologiques des différentes options qui correspondent aux besoins des pouvoirs adjudicateurs. De la sorte, les décisions seront prises en parfaite connaissance des conséquences d'ordre écologique. A titre d'exemple, la Commission et d'autres institutions et organes communautaires entreprendront eux-mêmes un examen détaillé de leurs propres pratiques d'achat et prendront les mesures nécessaires pour améliorer leurs performances.

## **Actions**

- Évaluer les progrès et de l'efficacité du système communautaire d'attribution du label écologique.
- Adoption de mesures, parmi lesquelles l'utilisation d'incitations fiscales le cas échéant, pour inciter les entreprises à apposer sur leurs produits des labels écologiques, afin de permettre aux consommateurs de comparer la performance environnementale (par exemple le rendement énergétique) de produits de même nature.
- Promouvoir une politique d'achats publics favorable à l'environnement, assortie d'orientations et d'un examen du caractère écologique des pratiques d'achat des institutions communautaires, qui "feront figure d'exemple".

## **Subventions et aides d'État préjudiciables à l'environnement**

Un autre secteur d'activité sur le marché à examiner est celui des subventions publiques ayant des répercussions fortuites sur l'environnement. Les subventions en faveur du charbon ralentissent le passage à des sources plus propres de production d'électricité, telles que les centrales au gaz ou les éoliennes, parce que l'utilisation du charbon reste artificiellement moins chère. Le soutien des prix agricoles et certains paiements liés aux produits de base peuvent favoriser le développement de pratiques agricoles dommageables pour l'environnement. Des efforts ont déjà été entamés dans le cadre de l'Agenda 2000 pour réexaminer et réviser les subventions appliquées au titre de la politique agricole commune de la CE et au titre des fonds structurels et de cohésion. Mais il faudra faire davantage lorsque le moment sera venu de réexaminer ces programmes, vers le milieu de cette décennie.

En revanche, les subventions peuvent être également utilisées d'une manière salubre quand elles servent à amorcer le développement de produits et procédés de fabrication favorables à l'environnement, à condition qu'elles respectent la réglementation communautaire sur les aides d'État. La Commission vient d'adopter de nouvelles orientations concernant les aides d'État, elles prévoient des changements qui maximiseront les possibilités d'utiliser les subventions à des fins environnementales, tout en minimisant l'impact sur la concurrence au sein du marché intérieur.

## **Favoriser l'intégration de l'environnement dans le secteur de la finance**

Les activités de prêt et d'investissement du secteur financier ont des incidences indirectes considérables sur l'environnement, en déterminant quelles sont les entreprises et activités qui ont accès aux financements et les conditions qui s'y rattachent. En permettant au secteur financier et aux entreprises de rendre plus facilement publics certains renseignements pertinents, on pourrait créer une incitation en faveur d'un comportement plus écologique. En outre, un nombre croissant d'actionnaires et de consommateurs veulent non seulement savoir qu'une société fournit des produits et services satisfaisants à un prix équitable, ils veulent également être rassurés sur le fait que ceux-ci ont été produits dans le respect des considérations écologiques et sociales. La Commission s'emploiera à aider le secteur financier en encourageant l'intégration systématique des éléments de coûts environnementaux dans les rapports financiers.

Dans les cas où le secteur financier offre des "fonds d'investissements verts" au public, nous pouvons nous atteler à des prescriptions à caractère volontaire concernant ce que l'on peut

appeler un investissement “vert”. Et de plus, en coopération avec la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, nous pouvons avoir un impact plus direct sur le flux des fonds affectés à des activités respectueuses de l'environnement.

### **Actions**

- Promouvoir l'échange entre les États membres d'informations relatives aux meilleures pratiques de politique financière.
- Envisager une initiative volontariste en collaboration avec le secteur financier qui pourrait couvrir, par exemple, l'échange d'informations sur les meilleures pratiques, la conclusion d'un accord en vue de respecter des normes harmonisées en matière de compte rendu des entreprises du secteur financier, en matière d'émission d'emprunts, de fonds d'investissements « verts », etc.
- Renforcer l'intégration des objectifs et éléments environnementaux dans la politique de prêt de la Banque européenne d'investissement

### **Établir un système communautaire de responsabilité environnementale**

En général, la législation environnementale communautaire a eu tendance à s'axer sur la réglementation de certaines activités ou substances qui comportent des risques pour la santé des personnes et pour l'environnement. Ces textes législatifs abordent rarement la question de ce qui arriverait dans l'hypothèse, malgré la législation, de blessures des personnes ou de dommages survenus à leur propriété ou à l'environnement. Le traité stipule que la politique environnementale communautaire devrait être basée sur certains principes fondamentaux - parmi lesquels le principe du pollueur payeur et le principe de l'action préventive<sup>8</sup>. Ainsi, l'une des tâches importantes pour la Communauté est d'assurer que ceux portent atteinte à la santé des personnes ou endommagent l'environnement seront jugés responsables de leurs actions, et d'éviter ces blessures et dégradations dans la mesure du possible.

Dans le Livre blanc sur la responsabilité environnementale qu'elle a publié en février 2000<sup>9</sup>, la Commission a proposé un régime qui imposerait la responsabilité des parties qui blessent des personnes ou portent atteinte à leur propriété, contaminent des sites ou endommagent la biodiversité. Elle prépare actuellement un texte législatif concernant la responsabilité environnementale.

### **Actions**

- Législation en matière de responsabilité environnementale

#### **2.4. Impliquer les citoyens et modifier les comportements**

Les Européens sont fermement décidés à protéger l'environnement et, ces dernières années, nous avons commencé à jouer un rôle plus actif, à titre individuel, dans la protection de l'environnement. De nombreuses personnes ont entamé des efforts pour changer leur comportement personnel et celui de leur famille, par exemple en recyclant, en achetant des

---

<sup>8</sup> Article 174 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>9</sup> COM (2000) 66 final de 9.2.2000

produits favorables à l'environnement et en installant chez eux des systèmes d'une bonne efficacité énergétique. En outre, les citoyens bien informés qui sont activement impliqués dans la prise de décision en matière d'environnement constituent une nouvelle grande puissance dans la réalisation des résultats environnementaux. Les gens veulent davantage avoir voix au chapitre dans les décisions prises au niveau communautaire, régional, national et international qui touchent notre santé et la qualité de notre environnement. Pour l'être réellement, néanmoins, il leur faut des informations de qualité qu'elles peuvent utiliser et comprendre, et un accès approprié aux décideurs pour pouvoir exprimer leurs points de vue.

En vertu de la convention d'Aarhus, les institutions de la Communauté et des États membres ont signé une série d'engagements concernant la transparence accrue, l'accès à l'information environnementale, et la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement. Des révisions de la législation communautaire et des procédures sont déjà en cours et s'achèveront dans les années à venir. La Commission s'est également engagée à améliorer la participation des parties concernées à l'élaboration de la politique et à l'établissement des objectifs, comme exposé au chapitre 8 ci-après. La mise en œuvre intégrale de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, et les méthodes d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement proposées aideront à responsabiliser les citoyens en leur donnant davantage l'occasion de s'exprimer sur les décisions de planification, les projets et les politiques

Pour que les personnes puissent exercer leur pouvoir en tant qu'électeurs et parties intéressées dans les décisions prises par tous les niveaux du gouvernement, elles doivent connaître et comprendre la nature des problèmes, ce qui est nécessaire pour les résoudre et comment elles peuvent contribuer. Ainsi, l'éducation à l'environnement, les informations comprenant indicateurs et cartes, et les initiatives de sensibilisation seront essentiels à ce processus. Des initiatives sont déjà en cours pour développer un ensemble cohérent et aisé à comprendre d'indicateurs environnementaux au niveau européen, et améliorer la présentation des données sous la forme de cartes. L'enseignement relève essentiellement des différents États membres, qui sont encouragés à faire figurer l'environnement dans leurs programmes scolaires.

Les informations destinées aux citoyens, en vue d'encourager des modes de vie plus durables, sont probablement le mieux fournies au niveau local, régional et national et par un éventail d'organisations, des gouvernements aux ONG, qui appellent le respect et la confiance. Il faut des informations pratiques aidant les personnes à utiliser et à acheter des produits et services alternatifs qui ont une bonne efficacité énergétique, sont recyclables ou sont favorables de toute autre manière à l'environnement. Des initiatives de ce type sont déjà en cours, avec des sites Web et des programmes scolaires au Royaume Uni et en Suède par exemple. La Communauté peut aider à encourager la diffusion de ce type d'activités grâce à des informations sur les meilleures pratiques et des kits pratiques permettant à des autorités locales ou d'autres organisations de démarrer des actions.

L'action locale en faveur de l'environnement est très répandue et reflète l'intérêt des citoyens à maintenir un environnement immédiat agréable à habiter, ou à préserver l'espace rural et la nature avoisinants. La participation du public à la planification pourrait être améliorée par une meilleure accessibilité et une meilleure qualité de l'information. Les rapports environnementaux des entreprises et des autorités doivent mettre des informations à disposition à un niveau local, de sorte que les citoyens puissent facilement obtenir des données sur les émissions produites par les usines ou autres installations dans leur région. Cette pratique est déjà usuelle aux États-Unis, où des cartes montrant de telles informations sont disponibles sur le Web. La question

des rapports sur l'état de l'environnement est examinée au chapitre 8 et devrait faire, de cet accès facile du public à des informations locales compréhensibles, un objectif.

### **Actions**

- Contribuer à ce que le citoyen dispose d'informations plus accessibles et de meilleure qualité ce qui concerne l'environnement (relatives par exemple aux niveaux d'émissions de polluants à l'échelle locale).
- Élaborer des « kits » de suggestions pratiques destinés au niveau local ou régional, pour permettre aux citoyens d'évaluer leur propre performance environnementale ou celle de leur ménage, et leur indiquer comment améliorer cette performance.

## **2.5. Intégrer l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et la gestion du territoire**

Dans le jeu complexe des différentes forces et pressions qui donnent lieu à des problèmes écologiques, le rôle de la planification et de la gestion de l'espace est crucial. Cela couvre un large éventail de décisions, généralement prises au niveau local et régional, qui déterminent la nature et l'intensité des utilisations du sol et des activités susceptibles souvent d'avoir un impact important sur les conditions environnementales. Ces retombées peuvent être directes, en détruisant par exemple les habitats et les paysages, ou indirectes comme en provoquant un accroissement du trafic et, partant, des encombrements, de la pollution atmosphérique et des gaz à effet de serre. Ces répercussions sont particulièrement préoccupantes dans les régions urbaines et côtières qui connaissent le plus de pressions et conflits pour l'utilisation et l'aménagement de l'espace.

La directive communautaire concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement<sup>10</sup> (EIE) et la proposition de méthodes d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (ESIE), qui visent à assurer la prise en compte correcte des incidences écologiques des projets d'infrastructure et de la planification, aideront également à veiller à ce que les considérations environnementales sont mieux intégrées dans les décisions d'aménagement du territoire.

En dehors de cela, le rôle de la Communauté ne peut que se limiter à encourager et promouvoir une planification efficace et des politiques appropriées aux niveaux locaux et régionaux. . Un prochain Livre vert sur le transport urbain examinera les meilleures pratiques et la comparaison des performances, dans le but d'aboutir à des transports plus propres en encourageant une utilisation plus rationnelle des voitures et en promouvant les transports en commun. Il faut continuer à bâtir et à étendre les initiatives telles que le réseau des villes durables et le programme pilote sur la gestion intégrée des zones côtières. La Commission lancera également un programme spécifique destinés aux architectes, planificateurs, fonctionnaires gouvernementaux, promoteurs, groupes de défense de l'environnement et citoyens, pour encourager les meilleures pratiques en termes d'urbanisme et de développement des villes durables. Ce programme sera axé sur la mise en place de réseaux de meilleures pratiques, en utilisant par exemple un site Web, qui servira de forum d'échanges d'idées et d'expériences, et d'outil facilitant la conversion vers un développement urbain durable. Le

---

<sup>10</sup> Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement , JO L73 du 14.3.1997, p.5.

développement de réseaux reliant les destinations touristiques favorisera davantage l'échange des expériences et des bonnes pratiques sur le tourisme plus durable.

Les programmes communautaires, et notamment les politiques régionales, auront un rôle important à jouer pour encourager la gestion environnementale. Dans le cadre de la politique agricole commune, il est de plus en plus possible d'encourager une gestion écologique des sols par le biais de programmes agro-environnementaux. Cet aspect est important pour contribuer à la mise en œuvre du Natura 2000 et élargir la conservation de la biodiversité et la sauvegarde du paysage.

#### **Actions**

- Éveiller l'attention en publiant une communication sur l'importance de tenir compte des particularités écologiques locales dans les décisions d'aménagement du territoire.
- Améliorer la mise en œuvre de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et faire le nécessaire pour introduire correctement et complètement les méthodes d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement après adoption au niveau communautaire.
- Établir un programme de travail de la Commission visant à diffuser les meilleures pratiques dans le domaine de la planification durable, en prévoyant la création d'un site Web et d'outils apparentés.
- Continuer à soutenir la création de programmes et de réseaux favorisant les échanges d'expérience et la mise en œuvre de bonnes pratiques dans le domaine du développement durable de l'espace urbain.
- Faire en sorte que la politique communautaire de cohésion, et particulièrement l'utilisation des fonds communautaires, contribue à assurer la prise en compte correcte du principe de planification durable, notamment sur le plan du développement de l'espace urbain.
- Affecter des ressources plus importantes et donner une place plus grande aux mesures agro-environnementales dans le cadre de la politique agricole commune.
- Promouvoir et développer des réseaux de destinations touristiques afin de stimuler la mise en place d'un partenariat actif pour une gestion durable du tourisme.

### 3 EFFORTS D'ATTENUATION DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

#### 3.1. Le problème

Le bilan est clair : des changements climatiques sont en train de se produire. Même si des variations climatiques peuvent arriver naturellement, il est clair que l'activité humaine provoque des augmentations des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les milieux scientifiques sont maintenant fermement convaincus qu'il s'ensuivra des températures plus élevées sur la planète, avec de graves conséquences pour la stabilité et l'équilibre du climat. Certains faits marquants en témoignent, relatés dans les rapports d'évaluation du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat:

- au cours de 100 dernières années, les températures moyennes en Europe ont augmenté d'environ 0,8°;
- la dernière décennie était la plus chaude jamais enregistrée, et 1998 l'année la plus chaude;
- les précipitations augmentent en Europe du nord et diminuent en Europe méridionale.

De nouvelles prévisions<sup>11</sup> suggèrent que les changements climatiques aboutiront à des hausses de température allant de un à six degrés d'ici à 2100, s'accompagnant d'augmentations du niveau de la mer pouvant aller jusqu'à 90 centimètres et de changements significatifs des modèles climatiques, tels que des sécheresses accrues, des inondations, des vagues de froid et de fortes tempêtes. En Europe, les régions septentrionales devraient devenir plus chauds et plus humides, avec davantage d'inondations et de tempêtes graves, tandis que les régions méridionales deviendraient beaucoup plus sèches avec d'importantes conséquences pour l'agriculture, la sylviculture, l'approvisionnement en eau et le tourisme. A défaut de mesures, les changements climatiques sont susceptibles de se produire à un rythme où les espèces animales et végétales dans différentes zones climatiques seront incapables de migrer suffisamment rapidement pour s'adapter aux variations dans ces zones. Les conséquences pour la biodiversité, déjà soumise à d'énormes pressions sur d'autres plans, pourraient être désastreuses.

Les implications de toute cette évolution pour la société peuvent être dévastatrices. Par exemple, dans certaines régions du monde, les sécheresses accrues et l'effondrement de l'agriculture pourraient menacer la sécurité et la stabilité sociale. Le tableau des maladies pourrait également en être modifié dans le monde entier, par exemple, les régions qui deviennent plus chaudes et plus humides souffrant de la propagation des maladies tropicales et subtropicales. Les coûts économiques de ces changements dépasseront largement les coûts des mesures correctives<sup>12</sup>.

---

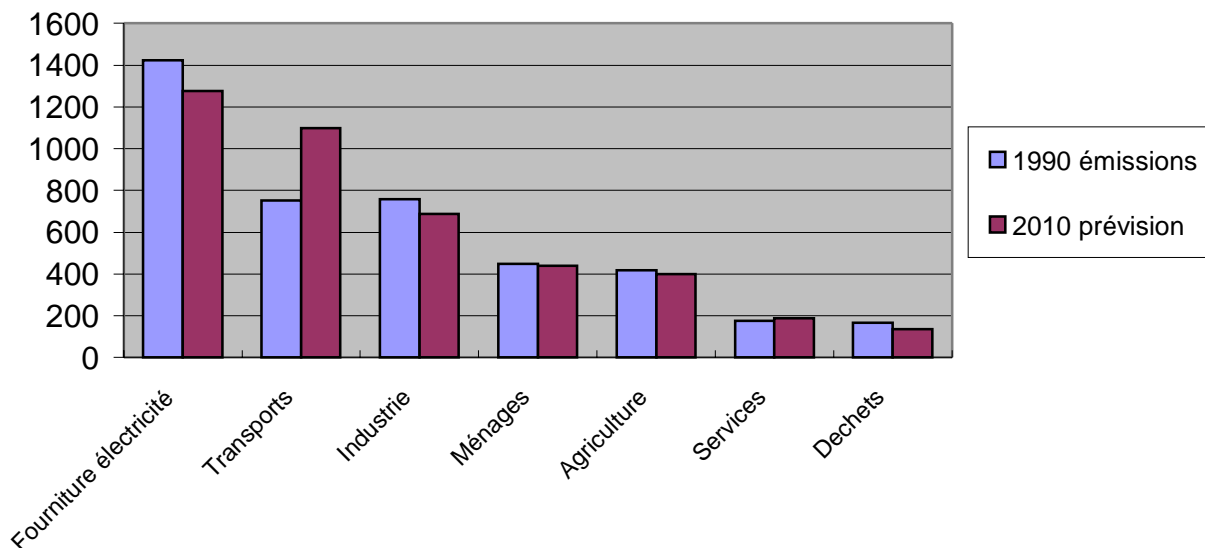
<sup>11</sup> Troisième rapport d'évaluation IPPC.

<sup>12</sup> Priorités européennes en matière d'environnement: une évaluation économique et environnementale intégrée, DG Environnement (2000)

Les gaz à effet de serre à craindre sont l'anhydride carbonique (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), ainsi que les gaz dits fluorés<sup>13</sup>. Les augmentations des émissions des gaz à effet de serre sont principalement dues à la combustion des combustibles fossiles, dans les voitures, les camions, les avions, les centrales, les chauffages domestiques, etc. Parmi les autres sources de gaz à effet de serre, on trouve les émissions de méthane du bétail, les protoxydes d'azote des sols agricoles, les émissions de méthane provenant des déchets dans les décharges ainsi que de l'émission de gaz fluorés provenant des processus de fabrication. Le déboisement et les changements d'affectation des sols contribuent grandement à la libération de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère. Inversement, il est possible de réduire la concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère par séquestration géologique et emprisonnement du carbone dans la biomasse (forêts) et les sols, grâce à une modification des pratiques et modes d'utilisation des sols.

L'effet de serre dû à ces gaz pourrait encore retarder la restauration de la couche d'ozone, qui constitue elle-même un facteur influençant le climat planétaire. Une meilleure compréhension de l'atmosphère, de sa chimie et de sa dynamique est indispensable.

L'UE a réalisé son engagement de stabiliser ses émissions de CO<sub>2</sub> en 2000 à leurs niveaux de 1990, même si ce succès est généralement dû aux réductions uniques en Allemagne et au Royaume-Uni. Néanmoins, les niveaux des émissions de gaz à effet de serre ne diminueront sans doute pas d'ici à 2010 si aucune autre mesure n'est prise. Une croissance importante des émissions de CO<sub>2</sub> pouvant aller jusqu'à 40% est prévue pour le secteur des transports, qui représente déjà aujourd'hui près de 30% des émissions de CO<sub>2</sub> totales dans l'UE. Le tableau ci-dessous illustre comment pourrait être cette croissance dans les principaux secteurs économiques concernés.



### ***Ventilation de la contribution des secteurs clés aux émissions de gaz à effet de serre***

*Chiffres en millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub><sup>14</sup>*

<sup>13</sup> Outre ces gaz, les substances appauvrissant la couche d'ozone (telles que les CFC) sont des gaz à effet de serre très puissants. Leur utilisation est éliminée progressivement selon le protocole de Montréal. La politique climatique n'est donc plus axée sur ces gaz.

<sup>14</sup> Évaluation économique des objectifs sectoriels de réduction des émissions pour faire face à l'évolution du climat (janvier 2001), DG Environnement.

Dans le même temps, la prévention des changements climatiques ne doit pas signifier une réduction des niveaux de croissance ou de prospérité. Elle signifie plutôt qu'il faut remodeler l'économie de manière à dissocier les émissions de la croissance économique. L'évolution du climat est un moteur puissant pour l'innovation technologique et l'amélioration du rendement économique.

### **3.2. Objectifs et cibles**

#### **Objectif**

Conformément au but de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau permettant d'éviter que le climat de la terre ne subisse des variations artificielles.

#### **Cibles**

Les scientifiques estiment que pour réaliser cet objectif, les émissions globales des gaz à effet de serre doivent être réduites, à plus long terme, d'approximativement 70% par rapport aux chiffres de 1990 .

Étant donné l'objectif à long terme, il faudra viser d'ici à 2020 une réduction globale de l'ordre de 20 à 40% par rapport à 1990 (selon les taux réels de croissance économique et donc les émissions de gaz à effet de serre, et en fonction du succès des mesures de lutte contre les changements climatiques), au moyen d'un accord international efficace.

À court terme, l'UE s'est engagée, dans le cadre du protocole de Kyoto, à obtenir d'ici 2008 à 2012 une réduction de 8% des émissions des gaz à effet de serre par rapport à 1990.

### **3.3. Approche politique**

#### **Atténuer les changements climatiques**

Une coopération internationale solide est impérative pour aborder les changements climatiques. L'Union européenne est responsable d'environ 15% des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, mais représente seulement 5% de sa population. Nous devons donc jouer un rôle pilote dans la réduction des émissions. Une première étape importante consiste à atteindre les objectifs fixés à Kyoto, qui sont pour la Communauté une réduction de 8% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990. Même cette cible modeste exigera un effort important dans les différents secteurs économiques responsables des émissions. Parallèlement, la Communauté devrait insister en faveur d'un accord international sur des réductions plus ambitieuses.

Soucieuse de se préparer à intervenir efficacement au niveau communautaire pour lutter contre les changements climatiques, la Commission européenne a publié une communication concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'un Livre vert sur un système européen de négoce des émissions<sup>15</sup>. Dans ce contexte, la Commission a lancé le programme européen en matière de changement

---

<sup>15</sup> Livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre, COM (2000).87 final.

climatique<sup>16</sup>. Les résultats de ce programme seront à la base de propositions politiques concrètes dans les domaines de l'énergie, du transport, de l'industrie et de l'agriculture, et fonderont un système interne à l'UE de négociation des émissions.

Nos efforts se développeront selon différents axes:

- Etablir des **mesures spécifiques** visant à améliorer l'efficacité énergétique, les économies d'énergie, l'utilisation accrue des matières premières et énergies renouvelables, et la réduction des gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub>. Ce but peut être poursuivi au moyen par exemple d'une législation spécifique (telle que la législation sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution), d'accords environnementaux avec l'industrie, de l'utilisation des instruments du marché et du soutien à l'application des technologies de pointe;
- Assurer l'**intégration** des objectifs de changements climatiques dans les politiques sectorielles de la Communauté telles que le transport, l'énergie, l'industrie, la politique régionale et l'agriculture sur la base d'objectifs spécifiques, en identifiant les actions concrètes à prendre et en développant les indicateurs appropriés.
  - Les changements structurels dans le secteur des transports pour répondre à la demande de transport, promouvoir la conversion aux transports ferroviaires, fluviaux et aux transports en commun, et améliorer l'efficacité des transports, revêtent une importance primordiale dans ce contexte. Les carburants de substitution et les technologies adéquates pour parvenir à des moteurs présentant un rendement meilleur ou dégageant des émissions de carbone faibles ou nulles doivent faire l'objet de recherches et être exploités dans la perspective de les rendre commercialement viables. L'attention sera accordée aux émissions de l'aviation qui devraient se développer de presque 100% entre 1990 et 2010.
  - Dans le secteur de l'énergie, nous devons promouvoir davantage l'abandon du charbon et du pétrole dans la production d'électricité en faveur de sources d'énergie dégageant moins d'émissions de CO<sub>2</sub>, notamment le gaz naturel, et nous devons éliminer le gaz carbonique des combustibles fossiles. Il faudrait passer de plus en plus à des sources d'énergie renouvelables, avec un objectif 12% de production d'électricité à partir de ces sources d'ici 2010. L'utilisation des systèmes de cogénération (qui fournissent aux entreprises et aux foyers la chaleur produite lors de la production d'électricité) offre des possibilités d'augmenter l'efficacité et d'amplifier les réductions des émissions de CO<sub>2</sub>. D'ici 2010, la cogénération devrait atteindre 18% de la production d'électricité. La gestion de la demande énergétique sera un élément essentiel de politique énergétique.
  - Dans d'autres secteurs, l'agriculture devrait parvenir à des réductions substantielles des émissions des protoxydes d'azote et de méthane, et la séquestration de carbone devrait être exploitée à l'aide de techniques qui améliorent les "puits à carbone" en agriculture et en sylviculture, et à l'aide de l'utilisation de produits à base de bois dans la construction et l'industrie. Le

---

<sup>16</sup> Les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre: vers un programme européen sur le changement climatique (PECC), COM (2000) 88 final.

secteur industriel devrait s'efforcer d'obtenir un meilleur rendement énergétique, visant l'amélioration annuelle d'au moins 1% prévue dans le plan d'action sur l'efficacité énergétique établi par l'Union européenne .

- Développer **des approches intersectorielles, comprenant** l'établissement d'un système de négoce des émissions à l'échelle européenne d'ici 2005, et d'une taxation de l'énergie menant à une augmentation régulière et prévisible des prix de l'énergie.
- Améliorer **la recherche** dans le domaine en particulier des technologies et matériaux novateurs, des sources et puits océaniques de carbone, des répercussions de la chimie atmosphérique, et préparer le terrain pour des réductions radicales de la consommation d'énergie;
- Améliorer **l'information fournie aux citoyens et aux entreprises** sur les changements climatiques, les implications qu'ils peuvent avoir pour eux au niveau local, et leur indiquer comment ils peuvent contribuer à relever le défi des changements climatiques. Des analyses régionales montrant les impacts directs sur les collectivités locales feront comprendre la nécessité d'un changement et aideront à la prise de conscience.

La séquestration du CO<sub>2</sub> dans les anciens gisements de gaz et de pétrole et dans les couches aquifères doit être examinée, et exploitée lorsqu'elle est possible d'un point de vue écologique et économique.

Dans le cadre du programme européen sur le changement climatique<sup>17</sup> (PECC) la Commission élaborera des politiques et des mesures communautaires suivant ces principes, selon un processus faisant intervenir les différentes parties intéressées. Néanmoins, les États membres ainsi que les autorités régionales et locales sont responsables d'une bonne partie des mesures qui doivent être prises, par exemple dans la politique des transports, la planification de l'utilisation du sol et les campagnes de sensibilisation.

Avec le développement de l'Union européenne en Europe centrale et orientale, il naîtra des occasions de réduire les émissions en améliorant le rendement énergétique dans cette région et en assurant que les prix de l'énergie reflètent les coûts environnementaux. Il sera important d'assurer que la mise en œuvre de la politique agricole commune dans ces pays ne fera pas augmenter les émissions de méthane et de protoxyde d'azote.

### Actions

- Établissement d'un système d'échange des droits d'émissions de CO<sub>2</sub> à l'échelle européenne.
- Inventaire et analyse des subventions énergétiques dans les États membres, ainsi qu'un examen de leur compatibilité avec les objectifs relatifs aux changements climatiques.
- Promotion de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables par le biais de la nouvelle directive et en fournissant une aide adéquate sur le marché de l'énergie libéralisé.

---

<sup>17</sup> Les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre: vers un programme européen sur le changement climatique (PECC), COM (2000) 88 final.

- Utilisation des instruments de marché, grâce à l'adoption par exemple des propositions relatives à la taxation des produits énergétiques.
- Promotion des économies d'énergie dans la climatisation (chaud/froid) des bâtiments.
- Conclusion avec le secteur industriel d'un accord environnemental sur l'efficacité énergétique et sur la réduction d'émissions spécifiques.
- Détermination de mesures spécifiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des avions, à moins qu'une action de même nature ne soit décidée au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale d'ici à 2002.
- Inscription des changements climatiques au sein de la politique communautaire de recherche et de développement technologique et de la coordination de recherche dans les états membres.

### **Se préparer aux changements climatiques**

Le délai entre la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution des concentrations réelles est long. Il est probable que même si nous réussissons à ramener les émissions à des niveaux acceptables, nous subirons dans une certaine mesure des changements climatiques induit par l'accumulation qui s'est déjà produite des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Nous devons donc identifier et mettre en œuvre des mesures visant à nous adapter aux effets de l'évolution du climat.

Des études suggèrent déjà un certain nombre de sujets de préoccupation, par exemple:

- les réseaux et infrastructures d'énergie et de transport, qui doivent résister à des conditions météorologiques extrêmes;
- l'urbanisme qui encourage davantage de parcs et de verdure et qui favorise l'utilisation de matériaux de construction contribuant à la fraîcheur dans les villes;
- l'affectation des sols et les pratiques agricoles qui doivent s'adapter aux nouveaux modèles météorologiques;
- les mesures de santé publique destinées à combattre des maladies telles que les problèmes gastriques, dont l'éventail risque de s'élargir à travers l'Europe en cas de temps plus humide et plus chaud;
- les services d'urgence à adapter et à moderniser par un équipement et des procédures appropriés, et établir des estimations réalistes des risques de l'évolution du climat.

Les politiques d'adaptation aux changements climatiques incombent en premier lieu aux États membres et aux autorités régionales et locales. Néanmoins, la Communauté peut soutenir leurs efforts.

### **Actions**

- Réexamen des politiques communautaires, notamment en matière de cohésion, afin de tenir compte de cette adaptation aux changements climatiques dans les décisions d'investissement.
- Développement d'outils régionaux de modélisation et d'évaluation du climat, en vue d'élaborer des mesures régionales d'adaptation et de promouvoir la sensibilisation des citoyens et des entreprises.

### **Rôle de premier plan de l'Union européenne dans l'action internationale**

L'Union européenne devra conserver son rôle de premier plan au niveau international, consistant à fixer et contrôler des objectifs qui soient à la hauteur de la nécessité d'agir efficacement contre les changements climatiques et à insister pour qu'ils soient respectés. Une première étape consistera à ratifier le protocole de Kyoto à temps pour qu'il entre en vigueur en 2002.

Les futurs accords internationaux futurs sur la réduction des émissions des gaz à effet de serre doivent inclure des pays qui ne se sont pas encore engagés à réduire les émissions dans le cadre du protocole de Kyoto, particulièrement les pays dont les niveaux de développement et de revenu sont déjà relativement élevés. Les objectifs fixés dans les futurs accords devraient, notamment, être guidés par des considérations de répartition équitable des émissions de gaz à effet de serre.

### **Action**

- Ratification et mise en œuvre du protocole de Kyoto.

Les changements climatiques représentent un défi important pour la société moderne. Il doit être relevé au niveau international par l'action concertée et la planification à long terme. S'il est abordé de la bonne manière, nos efforts pour limiter les changements climatiques engendreront probablement des possibilités et des bénéfices significatifs pour les entreprises, de même que des bénéfices secondaires en termes de réduction de la pollution atmosphérique. L'industrie sera aidée à innover, à développer de nouveaux produits et services et à gagner de nouveaux marchés à une échelle mondiale. Mais surtout, la réussite aidera à assurer que les générations futures héritent d'un environnement viable et d'une société durable.

## 4 NATURE ET BIODIVERSITE – PROTEGER UNE RESSOURCE UNIQUE

### 4.1. Le problème

La santé et l'équilibre des systèmes naturels est essentiel pour assurer la vie sur notre planète. La société compte sur la nature pour nous fournir les ressources indispensables à notre survie: air, eau, aliments, fibres, médicaments et matériaux de construction. Nous apprécions également la nature pour elle-même, parce qu'elle nous rend des services ou constitue une source de plaisir esthétique et d'intérêt scientifique. Les enfants doivent grandir en étant conscients de la nature qui les entoure. En tant qu'espèce, nous avons la responsabilité de préserver la valeur intrinsèque de la nature à la fois pour nous-mêmes et pour les générations futures.

Cela signifie que nous devons trouver des réponses aux pressions que l'activité humaine fait peser sur la nature et sur la biodiversité qu'elle abrite. Ces pressions peuvent être catégorisées de la manière suivante.

- La pollution due aux transports, à l'industrie et à l'agriculture continue à menacer les espaces naturels et la vie sauvage. La pollution peut provenir d'événements directs et dramatiques tels que la catastrophe de Baia Mare en Roumanie, où du cyanure et des métaux lourds ont coulé d'une mine d'or dans la rivière et causé la destruction massive de la nature. Les effets de la pollution peuvent également s'accumuler avec le temps, comme dans le cas des pluies acides qui rongent les sols, les forêts et les lacs, ou les substances chimiques qui menacent la capacité des oiseaux et d'autres animaux à se reproduire. L'eutrophisation, c'est-à-dire un excès d'éléments nutritifs dans l'eau entraînant la croissance d'algues ou d'autres plantes, pourrait devenir une menace pour la vie en eau de mer et dans les eaux douces. Les rayonnements ionisants représentent une menace potentielle pour la flore et la faune, qui doit faire l'objet d'une surveillance constante.
- Des pressions proviennent de ce que nous avons modifié notre façon d'utiliser la terre, et de ce que nous exploitons parfois les ressources naturelles à un rythme plus rapide qu'elles ne peuvent se reconstituer, comme dans l'exemple des réserves halieutiques. La construction de nouvelles routes, des logements et d'autres développements morcelle les zones rurales en secteurs toujours plus petits, rendant la survie des espèces plus difficile. Toutes les tendances suggèrent que la campagne continuera à disparaître au profit du développement.
- Il existe des craintes au sujet des risques potentiels pour la biodiversité qui sont liés aux conséquences gênantes et imprévues de l'introduction de certaines espèces non indigènes mal adaptées aux conditions locales, ou de l'utilisation des OGM.

L'exploitation de la mer et les divers problèmes qui pèsent sur l'environnement marin représentent des pressions très semblables résultant des activités humaines.

Comme les habitats se dégradent ou disparaissent, la nature est souvent sous pression voire menacée d'extinction. En Europe, 38% des espèces d'oiseaux et 45% de tous les papillons sont menacés. Dans le nord et l'ouest de l'Europe, environ 60% des zones humides ont disparu. Quelque deux tiers des arbres dans l'Union européenne sont menacés et les incendies de forêt représentent un problème dans le sud. Certaines réserves halieutiques risquent l'effondrement et

une partie de la vie marine, en dehors des poissons d'intérêt commercial, a été décimée. À une échelle mondiale, la déforestation et l'exploitation illégale du bois ont entraîné la perte de 90% des forêts tropicales des côtes atlantiques de l'Amérique du Sud, un point sensible sur le plan de la biodiversité. Le commerce international des espèces sauvages représente à l'évidence une menace pour environ 30.000 espèces.<sup>18</sup>

La conservation de la nature et de la biodiversité ne signifie pas nécessairement l'arrêt des activités humaines. Une bonne part des paysages et des habitats semi-naturels qui sont appréciés d'aujourd'hui sont le résultat de notre patrimoine agricole. Néanmoins, la stabilité écologique de ces paysages modernes et diverses espèces de flore et la faune sont également menacées à mesure que la terre est abandonnée ou marginalisée. Pour pouvoir maintenir des paysages aussi appréciables, il faut des activités appropriées de gestion des sols terre.

Le sol est une ressource finie essentielle à l'agriculture, et est sous pression. L'érosion qui liée au climat et aux conditions météorologiques pose un problème particulier en Europe méridionale, mais de plus en plus aussi dans le nord. L'érosion est souvent liée à une teneur réduite en matière organique dans le sol, et cela peut également mener à la désertification. Certaines pratiques agricoles et l'abandon terres figurent parmi les facteurs qui y prédisposent. La pollution et la perte de sols au profit du développement représentent encore d'autres menaces.

Le tourisme et le milieu naturel sont étroitement liés. La nature et la biodiversité, ainsi que le patrimoine culturel, s'ils ne sont pas correctement gérés, peuvent être sérieusement touchés par un développement touristique incontrôlé. Les zones fragiles, telles que les îles, les régions côtières et montagneuses fournissent une abondante biodiversité qui exige une attention particulière et des moyens spécifiques de gestion intégrée lorsqu'il s'agit de développer le tourisme.

La diversité et la répartition des différentes espèces, leur composition en termes de taille et d'âge ainsi que leur abondance sont des indicateurs du bien-être des systèmes naturels de la terre, dont dépend la société. Nous devons agir avant qu'il soit trop tard pour préserver les ressources irremplaçables de la nature et de la biodiversité.

#### **4.2. Objectifs et cibles**

Protéger et restaurer, le cas échéant, la structure et le fonctionnement des systèmes naturels, et mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité dans l'Union européenne et dans le monde.

Protéger les sols contre l'érosion et la pollution.

#### **4.3. Approche politique**

La protection de la nature et de la biodiversité dans la Communauté suit une approche multipiste et peut se fonder sur les politiques et instruments existants:

- L'établissement du réseau Natura 2000 qui comporte l'identification des zones et écosystèmes naturels les plus représentatifs, qui doivent être protégés et surveillés;

---

<sup>18</sup> L'environnement dans l'Union Européenne à l'aube du XXIème siècle, Agence européenne pour l'environnement, Agence européenne pour l'environnement, 1999.

- La contribution des projets Nature du programme LIFE à la mise en œuvre de la politique communautaire en faveur de la nature;
- La stratégie communautaire en faveur de la biodiversité. A titre de suivi, un certain nombre de plans d'action sont en cours d'élaboration et aborderont les questions clés dans les différents secteurs de la politique économique et sociale;
- La législation communautaire protégeant la qualité de l'eau et des ressources en eau, réduisant la pollution atmosphérique, l'acidification et l'eutrophisation, et commandant des évaluations des incidences, sur l'environnement, des projets et des (futurs) plans et programmes d'utilisation des sols;
- Le développement, dans le cadre de la politique agricole commune, de mesures agro-environnementales notamment depuis 1992 et des plans de développement rural à forte teneur environnementale pour la période 2000-2006, en réponse à l'Agenda 2000. En outre, les nouvelles exigences de protection de l'environnement établies par l'Agenda 2000 pour les secteurs agricoles (comprenant la possibilité de supprimer ou de réduire les paiements directs afin d'assurer le respect des dispositions) offrent à la fois une mission et une occasion pour les États membres d'instaurer un meilleur équilibre entre l'agriculture et l'environnement;
- La révision de la politique commune de la pêche après 2002 menant à une plus grande intégration des préoccupations environnementales;
- La Commission a en outre proposé des recommandations pour la mise en œuvre de la gestion intégrée de zones côtières. Cette initiative propose une approche intégrée et participative des nombreux problèmes complexes qui se posent dans les zones côtières.

#### **4.4. La marche à suivre**

##### **La menace de la pollution**

###### *Mise en œuvre*

La nature et la biodiversité profiteront déjà **de la mise en œuvre** pratique de la législation environnementale dans les États membres. Dans certains cas, la mise en œuvre devra être renforcée. L'eau et l'air constituent des domaines d'action importants.

###### *Catastrophes et protection civile*

La Communauté exige une politique cohérente et consolidée pour traiter les catastrophes naturelles et le risque d'accidents. La Communauté peut aider les États membres par des mesures préventives à long terme soutenant par exemple les instruments d'aménagement du territoire, les outils d'évaluation et de détection précoce et la meilleure gestion des situations d'urgence, utilisant par exemple la surveillance par satellite (par le biais du système Galileo de navigation par satellite) et le partage de l'expérience.

La directive Seveso II<sup>19</sup> constitue une bonne base pour gérer les risques industriels, mais devrait être élargie pour couvrir de nouvelles activités telles que les accidents miniers et les réseaux de canalisations. Des études récentes<sup>20</sup> indiquent que le degré de contrôle des risques d'accident grave résultant des canalisations varie énormément entre les États membres et qu'il faut combler des lacunes importantes.

#### **Action**

- Coordination par la Communauté des actions menées par les États membres à la suite d'accidents et de catastrophes naturelles.
- Mesures visant à contribuer à prévenir les accidents industriels, y compris l'extension de la directive Seveso II de manière à couvrir les pipelines et les déchets miniers.

#### *Protection contre les rayonnements*

Actuellement, les mesures relatives à la protection contre les rayonnements sont pensées pour protéger les personnes. Des discussions ont débuté au niveau international sur la nécessité de protéger également les plantes et les animaux. La Communauté devrait participer à ces travaux.

#### **Action**

- Examiner la nécessité d'établir des mesures pour protéger les plantes et les animaux contre les rayonnements ionisants et élaborer des normes de qualité environnementale à cette fin.

#### **Affectation des sols**

La protection des zones naturelles, à la fois sur la terre et en mer, et de la biodiversité qu'elles abritent, exige que nous gérons les diverses pressions portant sur leur développement et sur leur utilisation. Cela signifie qu'il faut reconnaître l'importance des préoccupations environnementales parallèlement au souci d'assurer une économie et une structure sociale saines dans nos régions rurales et côtières.

Les composants d'une telle approche se présentent de la manière suivante.

#### *Protection et gestion des secteurs d'importance particulière - Natura 2000*

Le pivot de la politique européenne pour protéger la biodiversité et les écosystèmes qui l'abritent reste la mise en œuvre intégrale du Natura 2000. La première étape consistera à faire adopter les listes de sites par la Commission. Dans la deuxième étape, les États membres devraient viser à établir des plans de gestion pour chaque site d'ici à 2004.

#### *Supervision de la campagne*

#### Agriculture

---

<sup>19</sup> Directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses; JO L 10 du 14.1.1997

<sup>20</sup> *Regulatory benchmark for the control of major accident hazards involving pipelines*, CCR (1999)

Les réformes de la politique agricole commune ont eu et continueront à avoir un impact positif sur le milieu rural. Cet aspect peut cependant encore être amplifié en assurant qu'une plus grande part du financement disponible au titre de la PAC soit affectée aux mesures en faveur de l'environnement.

En Europe centrale et orientale, la politique agricole commune peut aider à moderniser le secteur agricole mais elle doit être introduite de manière judicieuse, en se concentrant sur le développement rural. Il faudrait jauger la possibilité de déclarer une part importante des terres comme zones agro-environnementales.

L'utilisation de mesures de développement rural, y compris le financement communautaire dans le cadre du programme SAPARD qui prévoit des mesures spéciales de pré-adhésion en faveur du développement agricole et rural, devrait viser la promotion de l'agriculture biologique, des moissons énergétiques, d'autres services de conservation des sols et le développement d'activités "non agricoles" dans les fermes.

### Paysages

Les paysages sont des systèmes qui possèdent leurs propres géologie, utilisation des sols, caractéristiques naturelles et artificielles, faune et flore, cours d'eau et climat. Ils sont dessinés et caractérisés par les conditions socio-économiques et les formes d'habitat. La conservation et l'amélioration des paysages sont importantes pour la qualité de la vie et le tourisme rural, ainsi que pour le fonctionnement des systèmes naturels. Néanmoins, le développement et certains types d'agriculture peuvent menacer la viabilité et l'existence des paysages. En conséquence, la politique agricole commune encourage déjà des modes d'exploitation plus propices à maintenir les paysages traditionnels. Sur un plan plus large, la Convention européenne sur les paysages<sup>21</sup> prévoit des mesures permettant d'identifier et d'évaluer les paysages, de définir des objectifs de qualité pour les paysages et d'instaurer les mesures nécessaires.

Au niveau communautaire, les politiques régionales et agricoles doivent assurer que la protection, la conservation et la restauration des paysages sont correctement intégrées dans les objectifs, les mesures et les mécanismes du financement.

Le programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières illustre les mesures et approches requises pour réconcilier le bien-être économique et une structure sociale valable avec la protection de la nature et des paysages.

### Protection et développement durable des forêts

Les forêts constituent une ressource naturelle clé et un bien économique important. Bien préservées et gérées de manière durable, elles fournissent une contribution importante à la biodiversité et au développement rural. La gestion durable écarte les risques de dégradation et d'incendies. Des mesures sont nécessaires pour veiller à ce que les forêts assurent non seulement l'activité commerciale mais remplissent aussi des fonctions plus larges sur le plan de l'eau et de la qualité de l'eau, la protection et la stabilité de sol, et la prévention des éboulements et des avalanches. Cet ensemble des mesures devraient respecter le cadre de la stratégie des forêts de 1998 qui vise en particulier à soutenir des actions au niveau régional et local.

---

<sup>21</sup> Convention européenne sur les paysages, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 19 juillet 2000, signée le 20 octobre 2000 lors d'une conférence ministérielle à Florence.

Depuis la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), à Rio de Janeiro en 1992, des efforts considérables ont été déployés à l'échelle mondiale pour appliquer aux forêts le concept de développement durable. Des recommandations spécifiques d'action ont été convenues dans le cadre du groupe et du forum intergouvernementaux sur les forêts, de l'accord international sur les bois tropicaux, de la convention sur la diversité biologique et d'autres forums. En Europe, la conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (MCPFE) a établi une plate-forme destinée à œuvrer pour la gestion et la protection durables des forêts. Dans sa résolution du 15 décembre 1998 relative à une stratégie forestière pour l'Union européenne, le Conseil a souligné le rôle multifonctionnel des forêts et a identifié la mise en œuvre des engagements internationaux développés par les États membres et la Communauté européenne.

Le développement ultérieur de la sylviculture dans le cadre des plans de développement rural devrait être encouragé, avec un accent particulier sur la gestion qui assurera des fonctions à objectifs multiples, y compris la biodiversité, la conservation, la protection et la reconstruction de la nature. Des programmes forestiers promouvant la gestion forestière durable devraient être élaborés au niveau national et régional selon des orientations appropriées. Ces programmes devraient contenir des objectifs environnementaux qualitatifs portant sur la production, la biodiversité, l'impact sur l'eau et le potentiel de récréation.

La certification forestière vise à signaler aux consommateurs que le bois ou les produits du bois proviennent de forêts où l'exploitation commerciale est viable et conforme aux bonnes pratiques environnementales. Il faut encourager l'utilisation de systèmes sérieux de certification forestière.

### **Protection du sol**

Peu d'attention a été accordée jusqu'ici à la collecte et à la recherche de données sur les sols. Pourtant, les préoccupations croissantes concernant l'érosion des sols et leur disparition au profit du développement, ou sur la pollution des terres, illustrent la nécessité de disposer d'une approche systématique de protection du sol, portant sur:

- l'érosion et la désertification;
- la pollution provoquée par les décharges, les industries et les exploitations minières;
- la pollution liée à l'air, à l'eau et à certaines pratiques agricoles, ainsi que l'utilisation de boues d'épuration contaminées par des métaux lourds, des polluants organiques ou des agents pathogènes;
- l'érosion des terres et donc de sols au profit du développement;
- l'importance du sol dans les changements climatiques pour son rôle de puits de carbone.

Étant donné la nature complexe des pressions qui pèsent sur les sols et la nécessité de dresser une politique des sols sur une base solide de données et d'analyses, une stratégie thématique pour la protection des sols est proposée. Les programmes de recherche de l'UE devraient étayer ces travaux.

## Environnement marin

Malgré l'importance de la mer à la fois comme source de nourriture et de loisirs, et son empreinte sur le climat, la connaissance de la structure et du fonctionnement de l'environnement marin est encore étonnamment limitée. Notre compréhension et la prévisibilité de l'impact humain sur les écosystèmes marins sont également très réduites. Notre société entraîne pourtant des incidences considérables sur l'environnement marin et sa biodiversité, particulièrement par la pollution, d'origine industrielle et domestique, des rivières, des eaux côtières et des mers. D'autres problèmes viennent des bateaux qui vident leurs soutes de carburant, des accidents de navire et de l'exploitation intensive du littoral par l'homme. L'introduction d'espèces d'origine étrangère (allochtones) dans de nouveaux environnements marins peut également peser sur l'environnement.

Ces pressions ont entraîné une perturbation et une pollution croissantes de nos mers, accompagnées de retombées indésirables sur les habitats marins et sur la vie marine.

On enregistre une baisse de la pêche dans presque toutes les mers régionales. Une grande partie des ressources halieutiques sont surexploitées. Il est nécessaire de réduire la pression de la pêche, ce qui exercera un effet bénéfique sur les stocks de poisson, les mammifères marins, les populations de reptiles et d'oiseaux ainsi que les habitats marins. La politique commune de la pêche sera réexaminée en 2002 et les préoccupations environnementales, exception faite des aspects relatifs à l'utilisation durable des populations exploitées, seront entièrement intégrées dans l'analyse et dans toute recommandation pour l'avenir.

Il n'en reste pas moins que la protection de l'environnement marin et de sa biodiversité va bien au-delà de l'exploitation durable des ressources marines renouvelables, et exige une stratégie intégrée pour lutter contre la pollution et la dégradation des habitats marins et du littoral. La Communauté exige des actions concertées visant à identifier et quantifier ces problèmes, de manière à pouvoir instaurer les mesures appropriées. Celles-ci porteront sur les pressions multiples qui découlent des différentes activités économiques humaines:

- augmentation de la population et urbanisation dans les régions côtières;
- quantités excessives d'azote et de phosphore provenant des activités sur le rivage et d'origine atmosphérique, susceptibles d'entraîner une eutrophisation;
- développement non viable du tourisme terrestre;
- pollution liée aux accidents, notamment de pétroliers et de navires transportant d'autres produits chimiques;
- pollution liée au transport maritime, par exemple aux opérations de vidange des soutes de pétrole;
- pollution provenant des rivières et des ports;
- problèmes dus aux câblages et pipelines;
- pollution provoquée par des rejets de substances radioactives provenant de pratiques comportant un risque lié aux rayonnements ionisants ;
- déversement en mer des boues et sédiments des ports ;

- pressions de la pêche qui menace la viabilité à long terme des stocks de poisson et des autres composants du milieu biotique.

La mise en œuvre adéquate et intégrale des directives sur les eaux urbaines résiduaires et sur les nitrates jouera un rôle important dans la réduction de l'eutrophisation, qui représente une grave menace pour l'environnement marin.

#### **Actions**

- Mettre en place une stratégie thématique relative aux sols.
- Intégrer la protection et la restauration des paysages dans la politique agricole et dans la politique régionale.
- Étendre le réseau Natura 2000 à l'environnement marin.
- Favoriser la mise en place de systèmes crédibles d'homologation forestière.
- Poursuivre le développement de la sylviculture et promouvoir la gestion satisfaisante des forêts dans le cadre de plans de développement rural.
- Accroître les efforts d'intégration de l'environnement dans les politiques définies dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture.
- Réexaminer la politique commune de la pêche.
- Mettre en place une stratégie en faveur de la protection du milieu marin.
- Mettre en application le programme de gestion intégrée de zones côtières.

#### **Renforcement des contrôles, de la surveillance, de l'étiquetage et de la traçabilité des OGM**

La biotechnologie moderne permet d'identifier et de caractériser plus aisément la biodiversité au niveau génétique, fournissant des possibilités de développer et d'utiliser des produits et processus qui respectent davantage l'environnement. Même si l'utilisation de la biotechnologie moderne, et notamment la dissémination d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, peut offrir des avantages éventuels pour réduire la pollution et préserver la biodiversité, les risques potentiels à long terme, pour la biodiversité en particulier, ne devraient pas être négligés. La Communauté dispose d'une législation qui contrôle la mise sur le marché de ces produits, exigeant l'évaluation des risques potentiels pour la santé humaine et pour l'environnement. Cette législation est actuellement renforcée par l'introduction d'une obligation de surveillance, ainsi que d'étiquetage et de traçabilité à chaque étape de la commercialisation. Ces mesures devraient permettre aux États membres, qui sont responsables de l'application de cette législation, de surveiller plus facilement tout impact à long terme sur l'environnement. La ratification et la mise en œuvre du protocole de Cartagena relatif à la sécurité biologique seront également une priorité.

## Actions

- Renforcer les contrôles en matière de surveillance, d'étiquetage et de traçabilité des OGM

### 4.5. Action internationale

Au niveau international, l'Union européenne porte un grand intérêt à promouvoir le caractère durable de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'extraction minière et pétrolière, et de tout autre activité économique. Ainsi, la biodiversité sera mieux protégée et les systèmes naturels de la planète pourront continuer à fonctionner correctement. Cela contribuera au développement de sociétés viables, prospères et en meilleure position sur le plan commercial.

Pour y parvenir, les politiques communautaires en matière de commerce, de développement et d'aide<sup>22</sup> doivent intégrer les problèmes de nature et de biodiversité, en effectuant des analyses complètes et minutieuses des incidences que les projets d'aide auront sur l'environnement. Les stratégies de lutte contre la pauvreté, la sécurité environnementale, la durabilité et la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité seront primordiales pour une telle approche.

### 4.6. Stratégie et plans d'action en matière de biodiversité - combler les lacunes de la connaissance

Outre la mise en œuvre des plans d'action et des programmes de recherche dans les différents secteurs, les travaux futurs sur la conservation de la biodiversité doivent être renforcés par un approfondissement des connaissances. Nous devons notamment en connaître davantage sur l'état de biodiversité et sur les pressions et les tendances. Les données manquent sévèrement dans ce secteur et les organisations telles que l'Agence européenne de l'environnement ou les instituts nationaux de statistique et d'information doivent s'employer à réunir des informations de base dans ce secteur.

Avec de bonnes données, il est possible de mettre au point des ensembles d'indicateurs plus utiles pour expliquer les tendances et leurs origines aux responsables politiques et au grand public. Les travaux ont déjà commencé dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement, pour définir les indicateurs et les besoins correspondants de données.

Une meilleure compréhension de l'impact de notre société et de notre économie sur la biodiversité nous aiderait à réagir avec des politiques plus efficaces et mieux ciblées. Il faudrait observer les répercussions secondaires et inattendues, par exemple les conséquences des réductions d'impôt sur les résidences secondaires. Des recherches devraient être entreprises dans ce secteur.

## Action

- Mettre en place un programme de collecte de données et d'informations sur la nature et la biodiversité.
- Soutenir les travaux de recherche dans le domaine de la biodiversité.

---

<sup>22</sup> Conformément à la politique communautaire en matière de développement formulée dans la déclaration commune Commission/Conseil du 10 novembre 2000.

## 5 ENVIRONNEMENT ET SANTE

### 5.1. Le problème

Ces dernières décennies, il est devenu de plus en plus largement manifeste que la qualité de notre air, de notre eau, de notre sol et de notre alimentation affectent la qualité de notre santé et de notre vie. Cette influence s'étend des allergies accrues, affections respiratoires et cancers, au dérèglement des systèmes d'hormone et de fertilité du corps, et au décès prématuré. Les causes de nos différents problèmes d'environnement & santé sont nombreuses et incluent la pollution provoquée par les transports, les activités agricoles, les processus industriels, la gestion des effluents et déchets ménagers. Ainsi, la résolution des problèmes d'environnement & santé exige des actions et des initiatives sur de multiples plans différents.

Au cours de 30 dernières années, la politique environnementale de la Communauté a donné naissance à un flot de politiques et mesures efficaces visant à réduire les émissions et les concentrations de contaminants. Les niveaux de bon nombre de polluants atmosphériques communs dans certaines villes et zones rurales ont sensiblement chuté. Les concentrations de PCB et de Dioxine décelées dans l'environnement et dans nos aliments ont diminué, même s'il reste beaucoup à faire<sup>23</sup>. Nos eaux potables sont maintenant beaucoup plus saines qu'il y a 20 ans. Les révisions et la mise à jour récentes de la législation et des normes communautaires, à la lumière de nouvelles constatations et des progrès technologiques, signifient que les citoyens de l'UE peuvent espérer profiter d'améliorations supplémentaires dans de nombreux domaines pour autant que la législation soit pleinement mise en œuvre par les États membres.

Mais en dépit des multiples succès, un nombre croissant d'enfants souffrent d'asthme, bon nombre de nos lacs et rivières ne permettent toujours pas de se baigner en toute sécurité, et il se confirme que les particules (poussière) et l'ozone troposphérique peuvent affecter la santé de milliers de personnes chaque année et provoquer des décès prématurés. Nous voyons la preuve des centaines, sinon des milliers, de substances chimiques artificielles, y compris les pesticides, qui persistent dans l'environnement et s'accumulent avec le temps, et nous commençons à peine à en comprendre les implications pour notre santé. L'exposition réduite à un ensemble de polluants dans l'air, l'eau, les produits alimentaires, les produits de consommation et les bâtiments, peut contribuer sensiblement à entraîner de l'asthme, des allergies, certains types de cancer, des effets neurotoxiques et la suppression de l'immunité. Nous sommes également confrontés à un problème croissant de nuisance sonore<sup>24</sup>.

De surcroît, nous comprenons mal les effets de petites quantités de polluants qui s'accumulent dans nos organismes, ainsi que la manière dont différents contaminants interagissent les uns avec les autres dans nos organismes (ce que l'on appelle l'effet "cocktail"). En outre, certaines de nos normes en vigueur ont été établies en prenant l'adulte "moyen" comme référence, en oubliant la nécessité de protéger des groupes particulièrement vulnérables dans la société, tels que les enfants et les personnes âgées. La situation exige que nous accordions une attention nouvelle aux questions d'environnement et santé.

---

<sup>23</sup> L'environnement dans l'Union Européenne à l'aube du XXIème siècle, Agence européenne pour l'environnement, 1999

<sup>24</sup> L'environnement dans l'Union Européenne à l'aube du XXIème siècle, Agence européenne pour l'environnement, 1999

## 5.2. Objectif général en matière d'environnement et de santé

Atteindre une qualité de l'environnement dans laquelle les niveaux de contaminants artificiels, y compris les différents types de rayonnements, n'entraînent pas de risques ni d'incidences notables pour la santé des personnes.

La santé se définit comme un état de bien-être physique, mental, et social général, et non par la simple absence d'une quelconque maladie ou infirmité.

## 5.3. Approche politique globale

Par le passé, l'examen des questions d'environnement & santé consistait à examiner les différents polluants et à établir des normes pour chaque milieu (c'est-à-dire l'air, l'eau, les déchets, etc.) Or, à mesure que nous comprenons mieux les problèmes, il est clair que l'interface entre la santé et l'environnement n'est pas si simple. La pollution, par exemple, peut ne pas être directement néfaste mais le devenir lorsqu'elle passe par le sol ou par l'eau. Un grand nombre des problèmes sont également étroitement liés, de sorte que lorsque nous agissons sur un problème, nous pouvons en aggraver ou en soulager un autre. Il est impératif d'adopter une approche politique plus globale et intégrant davantage tous les aspects.

Il faut également mettre davantage l'accent sur la prévention et la précaution. Nous devons renforcer les obligations pour les producteurs ou les utilisateurs de fournir des données et des évaluations concernant les risques pour la santé qui sont liés à l'utilisation d'une substance chimique particulière. La prévention et la précaution signifient également que nous devrions chercher à remplacer les substances dangereuses par d'autres moins dangereuses lorsque cela est techniquement et économiquement possible.

L'approche politique générale que la Communauté ambitionne au cours des années à venir se présente de la manière suivante. Pour chaque type ou groupe de contaminants:

- identifier les risques pour la santé des personnes, en tenant compte des groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants et les personnes âgées, et établir des normes en conséquence. Réexaminer et réviser régulièrement ces dernières à la lumière des connaissances scientifiques nouvelles et des progrès techniques. Lorsque les risques ne sont pas certains, mais que les effets ou les incidences sont soupçonnés d'être potentiellement sérieux, on adoptera une approche de précaution<sup>25</sup> ;
- évaluer par quelle voie - unique ou multiple - les contaminants atteignent le corps humain, et déterminer la ligne de conduite la plus efficace requise pour minimiser les niveaux d'exposition ou en tout cas pour les ramener à des niveaux acceptables (qui peuvent être zéro dans certains cas);
- introduire les différentes priorités d'environnement et de santé dans les politiques spécifiques et les normes sur l'air, l'eau, les déchets et les sols, ainsi que dans une nouvelle politique intégrée de produits afin de cerner des possibilités d'éliminer les émissions ou l'utilisation des substances dangereuses dans les produits et les procédés de fabrication.

---

<sup>25</sup> Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM (2000) 1 final.

Le concept de prévention et réduction intégrées de la pollution (IPPC) continuera à jouer un rôle important dans l'évaluation des incidences des installations industrielles. Sa mise en œuvre intégrale sera seulement possible une fois que toute la documentation de référence pertinente sur les meilleures technologies disponibles sera disponible. En outre, il sera nécessaire de mettre cette documentation à jour pour couvrir le développement technologique et technique. L'IPPC jouera également un rôle crucial dans le processus d'adhésion.

Le nouveau registre européen des émissions de polluants (EPER), prévu par la directive concernant la prévention et le contrôle intégrés de pollution sera fondamental pour la fourniture de données environnementales accessibles et comparables sur les émissions des polluants d'origine industrielle. Le registre EPER pose un nouveau jalon vers une meilleure sensibilisation du public et son "droit-de-savoir" en ce qui concerne la pollution industrielle. Il représente une première étape vers l'établissement d'un registre des rejets et transferts de polluants (registre PRTR) intégré de manière plus complète, prôné par la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement .

En ce qui concerne les pays candidats à l'adhésion, l'un des grands défis consiste à faire face aux incidences et risques sanitaires liés à un certain nombre de points chauds importants en termes de pollution atmosphérique et aquatique. La mise en œuvre de la législation environnementale de la CE dans ces pays aidera à aborder ces problèmes, mais les efforts doivent également se concentrer sur le transfert de technologie, les meilleures pratiques, et l'aide au renforcement institutionnel en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale.

### **Actions**

- Renforcer la recherche et l'expertise scientifique de la Communauté afin de soutenir la réalisation des objectifs relatifs à la santé et à l'environnement, et notamment:
  - déterminer les domaines prioritaires de recherche et d'action;
  - définir et mettre en place des indicateurs concernant la santé et l'environnement ;
  - réexaminer les normes et les valeurs limites en vigueur, en tenant compte des préoccupations relatives par exemple aux groupes vulnérables (les personnes âgées, les enfants, les asthmatiques, etc.) afin d'évaluer la nécessité de les mettre à jour et les meilleures conditions de cette mise à jour le cas échéant;
  - rechercher, analyser et valider les recherches les plus récentes, et surveiller les tendances afin de mettre en place un système d'information rapide pour traiter les éventuels problèmes nouveaux ou naissants ;
  - poursuivre la mise en œuvre et le développement de la directive relative à la prévention et la réduction intégrées de la pollution.
- Élargir le registre européen des émissions de polluants (EPER) en un registre des rejets et transferts de polluants (PRTR) plus complet.

## 5.4. Substances chimiques: ambitionner un environnement non toxique

### Le problème

On estime qu'environ 30.000 substances chimiques artificielles sont actuellement produites et utilisées en quantités supérieures à la tonne, et pour la grande majorité d'entre elles pourtant, nous n'avons qu'une connaissance très limitée, si même nous en avons une, des risques qu'elles présentent pour la santé des personnes et pour l'environnement. Les risques potentiels sont nombreux et peuvent être très graves, parmi lesquels le cancer, les anomalies congénitales, la perturbation du système hormonal, la lésion des organes vitaux, les atteintes cutanées, les allergies, l'asthme, etc. D'un autre côté, les substances chimiques apportent de nombreux avantages à la société, par exemple en améliorant les soins de santé.

Le défi consiste donc à faire le nécessaire pour établir un nouveau système pour l'évaluation et gestion de risque des chimiques produits, utilisés et mis sur la marché, ce qui permette à la société de retirer les avantages de l'emploi de substances chimiques tout en évitant tout risque inacceptable pour la santé des personnes et l'environnement..

### Objectifs et cibles

#### Objectif

Parvenir à instaurer un environnement dans lequel les niveaux de substances chimiques artificielles n'entraînent pas de risques ni d'incidences notables pour la santé des personnes et pour l'environnement.

#### Cibles

Évaluer tous les produits chimiques fabriqués en quantités spécifiques, dans une approche échelonnée avec des dates bien ciblées et des échéances claires (comme décrit dans le Livre Blanc sur la nouvelle stratégie chimique), en commençant par les produits chimiques produits en grande quantité et ceux qui sont particulièrement préoccupants.

### Approche politique

L'approche législative actuelle de la Communauté en matière de substances chimiques se répartit entre l'examen des substances chimiques qui existent déjà sur le marché et l'examen du placement de nouvelles substances chimiques sur le marché. La Communauté a mis en place des mesures législatives<sup>26</sup> et des procédures strictes et globales en ce qui concerne la notification des nouvelles substances chimiques. De la sorte, tout risque est correctement évalué et les conclusions sont utilisées pour décider si une nouvelle substance chimique peut être produite et utilisée sans présenter de risque significatif pour la santé des personnes et l'environnement et pour déterminer, dans l'affirmative, les conditions de production et d'utilisation.

Le problème principal concerne les substances chimiques existantes (substances chimiques développées avant 1981, début de l'entrée en vigueur de la législation précitée). Au moins 30.000 de ces substances sont actuellement produites, parmi lesquelles la Commission en a

---

<sup>26</sup> Donner les références complètes aux directives, règlements, etc. pertinents.

recensé 2500 comme étant des substances chimiques produites et utilisées en grande quantité, et nous avons à peine commencé à comprendre les risques liés à nombre d'entre eux. La Commission a déjà dressé une liste de 140 substances dangereuses qui exigent une attention prioritaire et des évaluations des risques. Malheureusement, les progrès ont été à ce jour extrêmement lents.

Au niveau international, la Communauté s'est engagée à finaliser et à ratifier la convention des Nations-Unies sur les polluants organiques persistants, qui vise à réduire et à éliminer 12 polluants organiques persistants des circuits de production et d'utilisation, à assainir les anciennes réserves et les zones contaminées, et à recenser les nouveaux composés à inclure dans le traité. La Communauté a également ratifié et est en train de mettre en œuvre un certain nombre de conventions (par exemple OSPAR<sup>27</sup> et HELCOM<sup>28</sup>) qui visent à protéger les eaux marines de la Communauté contre la pollution et qui prévoient de limiter ou de supprimer progressivement la production et l'utilisation de certaines substances chimiques.

Au niveau communautaire, la stratégie de la Commission consiste à réviser la politique communautaire en matière de substances chimiques dans le but d'atteindre les cibles susmentionnées et de veiller à ce que les types d'actions suivantes soient prises.

#### **Actions**

- Mettre en place un nouveau système unique pour les tests, l'évaluation et la gestion des risques des substances chimiques nouvelles et existantes.
- Définir un système d'essais en fonction des propriétés, des utilisations, de l'exposition et des volumes des substances chimiques produites ou importées. Tous les produits chimiques devraient être enregistrés. Pour des niveaux de tonnage donnés, ou pour ceux qui possèdent des propriétés présentant un danger spécifique bien déterminé, les produits chimiques doivent faire l'objet d'un examen particulier de leurs effets à long terme et chroniques.
- Les substances qui possèdent certaines propriétés présentant un danger extrêmement inquiétant doivent subir des nouvelles procédures spécifiques et accélérées de gestion de risques avant de pouvoir être employées pour des usages particuliers.
- Adapter la transmission par l'industrie d'informations concernant les propriétés de chaque substance chimique produite et utilisée. Ces informations devront notamment dépasser les simples considérations d'ordre médical pour couvrir les risques potentiels pour l'environnement.
- Améliorer les ressources et les structures destinées à la gestion des substances chimiques au niveau communautaire et dans les États membres, de manière à assurer que la cible susmentionnée soit atteinte et que les actions citées soient mises en œuvre.

### **5.5. Pesticides**

#### **Le problème**

---

<sup>27</sup> Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est.

<sup>28</sup> Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, 1992.

Un groupe de substances chimiques exige une attention particulière : celui des pesticides (c'est-à-dire les produits phytopharmaceutiques et les biocides). Ils peuvent affecter la santé humaine personnes par leur contamination des eaux souterraines, des sols, des produits alimentaires et même de l'air. Les lacunes dans les données actuelles sur la question permettent difficilement de préciser l'ampleur et les tendances du problème, mais les éléments de preuve sont suffisants pour suggérer que le problème est grave et s'amplifie. La contamination des eaux souterraines est particulièrement préoccupante. En moyenne, 65% de l'eau potable européenne sont fournis à partir des eaux souterraines et, même après l'adoption de mesures correctives pour empêcher davantage de contamination, les eaux souterraines ont souvent besoin de beaucoup de temps pour retrouver des niveaux de qualité acceptables. La contamination de nos denrées alimentaires est également source d'inquiétude, tout comme les preuves de l'accumulation continue de certains pesticides dans les plantes et animaux, avec ses répercussions sur leur santé et sur leur capacité de se reproduire.

### **Objectif**

Parvenir à une situation dans laquelle l'utilisation et les niveaux de pesticides présents dans notre environnement n'entraînent pas de risques ni d'incidences notables pour la santé des personnes et pour la nature, et, plus généralement, réduire de manière globale le risque lié à l'utilisation des pesticides.

### **Approche politique**

Alors qu'il existe déjà des normes strictes pour la qualité de l'eau potable de distribution en ce qui concerne la contamination par les pesticides, il est manifestement nécessaire de mettre un terme à l'arrivée de pesticides dans nos sources d'eau potable à l'origine. Nous devons également minimiser les risques, pour notre santé, de la contamination des aliments par les pesticides, et nous devons réduire ses incidences sur les plantes et la vie sauvage.

La Communauté a adopté une double approche pour minimiser les risques liés à l'utilisation des pesticides:

- a) interdire ou limiter sévèrement la mise sur le marché et l'utilisation des pesticides les plus dangereux et les plus risqués;
- b) assurer que les meilleures pratiques sont adoptées en ce qui concerne l'utilisation des pesticides restants autorisés.

Un certain nombre de mesures concrètes ont été déjà prises dans cette voie par la Communauté, parmi lesquelles la fixation de niveaux maximaux des résidus de pesticide dans et sur les céréales, les fruits, les légumes et d'autres denrées alimentaires, ainsi que des règles régissant la mise sur le marché de nouveaux pesticides et la réautorisation des pesticides déjà commercialisés. La réautorisation des pesticides existants a progressé bien trop lentement et la Communauté a récemment pris des décisions afin d'accélérer ces travaux. On s'attend à ce qu'elles aboutissent au retrait volontaire du marché de quelques-uns des pesticides les plus problématiques. Il convient également de réviser la législation de base sur les pesticides en vue d'améliorer le mécanisme global du système d'autorisation.

Ce qui a manqué jusqu'ici, ce sont une stratégie et un plan d'action arrêtés par la Communauté sur l'utilisation durable des pesticides. L'impact des pesticides sur l'environnement et sur notre santé ne peut être contrôlé que s'ils sont utilisés de façon responsable. C'est clairement aux

États membres et au secteur agricole qu'incombent en grande partie la responsabilité et l'action en vue de garantir les meilleures pratiques dans l'utilisation des pesticides.

Les pesticides qui sont problématiques dans l'UE posent souvent des problèmes plus graves dans les pays en développement et dans les pays en transition (tels que les pays candidats à l'adhésion). Au minimum, la Communauté doit correctement informer ces pays des conclusions de son évaluation. Il faudrait envisager d'interdire l'exportation au moins des substances les plus problématiques, et développer les capacités de ces pays à superviser les substances chimiques et les pesticides. Cela est particulièrement vrai pour l'élimination des quantités croissantes de pesticides dépassés dans les stocks.

### **Actions**

- Élaborer un code de bonnes pratiques relatif à l'utilisation des pesticides.
- Réviser la directive 91/414/CEE en ce qui concerne l'autorisation de mise sur le marché des pesticides, afin d'améliorer le mécanisme général du système d'autorisation, en y incluant notamment une évaluation comparative.
- Définir une stratégie thématique communautaire sur l'utilisation durable des pesticides. Cette stratégie pourrait notamment consister à :
  - minimiser le risque lié à l'utilisation des pesticides, principalement dû à la toxicité des substances, et surveiller les progrès;
  - renforcer le contrôle de l'utilisation et de la distribution des pesticides;
  - remplacer les substances actives les plus dangereuses par des substances plus sûres, entre autres par des substituts non chimiques;
  - sensibiliser les utilisateurs et les former;
  - favoriser la conversion à une agriculture utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides, et encourager l'utilisation des techniques de lutte intégrée contre les organismes nuisibles;
  - encourager l'introduction de mesures fiscales afin de restreindre l'utilisation des pesticides les plus dangereux, telles qu'une taxe sur les pesticides;
  - associer l'attribution des fonds de développement rural à l'adoption du code de bonnes pratiques relatif à l'utilisation des pesticides. Ratifier la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet de commerce international.
- Modifier le règlement communautaire (CEE) 2455/92 concernant l'importation et l'exportation de certains produits chimiques dangereux afin de l'adapter à la convention de Rotterdam, d'améliorer certains de ses mécanismes procéduraux et d'améliorer la transmission d'informations aux pays en développement.
- Mettre en place/appliquer pleinement les programmes communautaires afin d'améliorer la gestion des produits chimiques et des pesticides dans les pays en

développement et dans les pays candidats à l'adhésion, et notamment éliminer les stocks de vieux pesticides.

- Soutenir les efforts de recherche visant la réduction et l'utilisation durable des pesticides.

## **5.6. Utilisation durable et haute qualité de nos ressources en eau**

### **Le problème**

Des améliorations significatives ont eu lieu au cours des deux ou trois dernières décennies concernant de nombreux aspects de la qualité de l'eau, mais les données et les prévisions actuelles nous indiquent que nous sommes toujours confrontés à certains problèmes et tendances négatives concernant, par exemple, la pollution des eaux souterraines par les pesticides et les nitrates en raison des activités agricoles. Et bien que nos eaux de baignade le long des côtes se soient graduellement améliorées, il reste encore un certain chemin à parcourir à plusieurs endroits.

L'extraction et la consommation globales de ressources en eau dans l'UE sont actuellement viables à long terme. Néanmoins, certaines régions risquent de connaître des tendances non viables, particulièrement en Europe méridionale. Les trois utilisateurs principaux de l'eau sont l'agriculture, les industries et les ménages. L'efficacité en ce qui concerne la consommation d'eau s'est sensiblement amélioré dans bon nombre d'industries, mais les progrès de la consommation à des fins agricoles et domestiques sont lents.

### **Objectif**

Parvenir à des niveaux de qualité de l'eau qui n'entraînent pas d'incidences ni de risques inacceptables pour la santé des personnes et pour l'environnement, et faire le nécessaire pour que le rythme d'extraction de nos ressources en eau soit durable sur le long terme.

### **Approche politique**

Une bonne partie des politiques, mesures législatives et normes requises pour réaliser nos objectifs de qualité et d'utilisation de l'eau ont été déjà mises en place. Le défi principal consiste à assurer la mise en œuvre intégrale et appropriée de la législation en vigueur et de réussir l'intégration des objectifs communautaires de qualité de l'eau dans les autres politiques sectorielles telles que l'agriculture, l'industrie et la politique régionale. Il est nécessaire aussi de mettre à jour certains textes législatifs tels que la directive sur les eaux de baignade<sup>29</sup> afin de tenir compte de nouvelles preuves scientifiques et des développements technologiques. Les États membres doivent également prendre des mesures pour assurer que ces éléments soient intégrés dans les décisions locales de planification et d'affectation des sols. La mise en œuvre de la directive sur les nitrates<sup>30</sup> requiert des efforts supplémentaires de la part des États membres.

---

<sup>29</sup> Directive 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31 du 5.2.1976, p. 1-7) modifiée par la directive 90/656/CEE du Conseil du 4 décembre 1990 (JO L 353 du 17.12.1990) et par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991 (JO L 377 du 31.12.1991)

<sup>30</sup> Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JO L 375 du 31.12.1991, p. 1-8/

La Communauté a récemment arrêté une nouvelle directive-cadre sur l'eau<sup>31</sup> qui étend la protection de la nappe phréatique à toutes les eaux et fixe un objectif juridiquement contraignant de «bon état» de ces eaux. Elle oblige également les États membres à utiliser la tarification des services relatifs à l'eau comme outil efficace pour promouvoir la conservation de l'eau. Cela permettrait également de refléter les coûts environnementaux de l'eau dans le prix de l'eau. Reconnaissant que la gestion de l'eau et la qualité doivent répondre aux conditions et aux besoins locaux qui varieront d'une région à l'autre, la directive-cadre sur l'eau met l'accent sur la nécessité, pour les acteurs aux différents niveaux, de prendre leurs responsabilités. Par exemple, les autorités nationales, régionales et locales doivent, notamment, introduire des mesures visant à améliorer l'efficacité de la consommation d'eau et à encourager à modifier les pratiques agricoles en apportant les changements nécessaires pour protéger les ressources en eau et sauvegarder la qualité. La mise en œuvre adéquate de la directive-cadre sur l'eau entraînera d'autres améliorations importantes de la qualité de nos eaux de surface et de nos eaux souterraines.

Les programmes de recherche communautaires peuvent aider à développer les technologies de pointe, les meilleures pratiques de gestion, et des méthodologies et outils à l'appui de la législation sur l'eau.

#### **Actions**

- Assurer la mise en œuvre intégrale et adéquate de la directive-cadre sur l'eau.
- Assurer la mise en œuvre intégrale et adéquate de la directive sur les nitrates afin de mettre un terme à l'eutrophisation des lacs, des rivières et des mers de la Communauté et de limiter l'impact sur les eaux souterraines au-delà des limites prévues par la directive sur l'eau potable.
- Éliminer progressivement les rejets de certaines substances dangereuses dans les eaux communautaires, dans les délais fixés par la directive-cadre sur l'eau (c'est-à-dire pour 2020 au plus tard).
- Réexaminer la directive sur les eaux de baignade.
- Intégrer la directive-cadre sur l'eau et les autres politiques relatives à la qualité de l'eau dans les développements ultérieurs de la politique agricole commune et de la politique de développement régional de la Communauté.

### **5.7. Pollution atmosphérique**

#### **Le problème**

La législation communautaire, notamment en matière d'émissions produites par les centrales électriques, les installations industrielles et les véhicules à moteur, a permis d'améliorer considérablement la qualité de l'air au cours de ces dernières années, et de nouveaux progrès seront accomplis dans les dix ans à venir. Certains polluants demeurent toutefois problématiques: les particules (poussière) et l'ozone de la basse atmosphère, notamment, posent des problèmes de santé à un grand nombre de citoyens chaque année, et il convient de

---

<sup>31</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 du 22.12.2000

prendre de nouvelles mesures spécifiques à cet égard. Par ailleurs, les problèmes se situent essentiellement dans certaines zones et dans certaines villes en raison de la concentration des sources de pollution (climatisation des bâtiments, transports et industrie), ainsi que de conditions climatiques et géographiques particulières. Dans ce cas, il incombe dans une large mesure aux autorités locales et régionales compétentes de prendre les mesures qui s'imposent pour réduire des émissions.

L'évolution globale de la qualité de l'air est encourageante, mais il faut maintenir les efforts et la vigilance pour que cette amélioration se poursuive, comme c'est le cas pour l'acidification.

### Objectif

Atteindre des niveaux de qualité de l'air n'entraînant pas d'incidences ou de risques inacceptables pour la santé et l'environnement.

### Approche politique

La Communauté agit à de nombreux niveaux pour réduire l'exposition à la pollution atmosphérique: par la législation communautaire, par des travaux menés sur le plan international afin de réduire la pollution transfrontalière, par une collaboration avec les secteurs responsables de la pollution atmosphérique et avec les autorités nationales et régionales et avec les ONG, et par la recherche.

Au cours des dix prochaines années, l'accent sera mis sur les points suivants:

- **mise en œuvre:** veiller à l'application des nouvelles normes de qualité de l'air, notamment en ce qui concerne les particules, l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, l'oxyde de carbone, les métaux lourds et les hydrocarbures aromatiques tels que le benzène, d'ici à 2005 et 2010 selon les cas, et au respect des normes relatives aux véhicules et aux sources fixes de pollution;
- **cohérence:** définir un cadre complet, intégré et cohérent pour l'ensemble de la réglementation aérienne et des initiatives politiques connexes, sous l'appellation «Un air pur pour l'Europe» («*Clean Air for Europe*», CAFE).

En ce qui concerne la **pollution de l'air à l'intérieur des bâtiments**, il est nécessaire de réexaminer les données dont on dispose actuellement et d'améliorer la recherche et les informations fournies, de manière à pouvoir mieux comprendre cette question, définir des priorités et évaluer la nécessité de prendre des mesures au niveau communautaire. Le problème de la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments est en partie lié à la qualité de l'air extérieur, qui fera l'objet des mesures mentionnées plus haut. Mais ce problème résulte aussi du rejet de substances chimiques utilisées dans certains produits, tels que les tapis et moquettes, les colles, les peintures et d'autres matériaux de construction. À mesure que les problèmes et les priorités se feront plus clairs, il conviendra par exemple d'intégrer ces dernières aux initiatives de la Commission et des États membres concernant la politique intégrée des produits et la politique communautaire relative aux substances chimiques, qui fera l'objet d'un réexamen.

## Actions

- Examen par la Commission des programmes des États membres établis en vertu de la législation communautaire en matière de qualité de l'air, afin de s'assurer de leur efficacité.
- Amélioration du contrôle, des indicateurs et des informations fournies au public en ce qui concerne la qualité de l'air et les facteurs dont elle résulte.
- Élaboration d'une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique (CAFE), dont les principaux éléments sont les suivants:
  - recensement des lacunes et définition de priorités d'action complémentaire (notamment en matière de particules, de smog, d'oxydes d'azote), en tenant compte des risques pour les groupes vulnérables;
  - réexamen et, le cas échéant, mise à jour des normes de qualité de l'air actuelles et des seuils d'émission nationaux (en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables);
  - amélioration des systèmes de collecte d'informations, de modélisation et de prévision.
- Réalisation d'études et de recherches portant sur la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments et sur ses incidences sur la santé des personnes, afin de définir des priorités et d'évaluer la nécessité d'établir une stratégie et un plan d'action communautaires pour traiter ce problème.

## 5.8. Réduction des nuisances sonores à des niveaux acceptables

### Le problème

En Europe, le bruit représente un problème de plus en plus important: selon les estimations, il affecterait la santé et la qualité de vie d'au moins 25 % de la population de l'Union européenne. Le bruit aggrave le stress, entraîne des insomnies et peut accroître les risques de maladie cardiaque. Ce problème est lié en grande partie aux transports et aux activités de construction, et notamment à la circulation des voitures, des camions et des avions ainsi qu'au fonctionnement des véhicules et des équipements de construction.

### Objectifs et cibles

Réduire le nombre de personnes soumises de manière régulière et prolongée à des niveaux sonores élevés (soit environ 100 millions de personnes en 2000) de quelque 10 % d'ici à 2010 et de quelque 20 % d'ici à 2020.

## **Approche politique**

À ce jour, les initiatives communautaires en vue de réduire la pollution sonore consistent principalement à fixer des valeurs limites d'émission acoustique pour certains types d'équipements, notamment pour les groupes électrogènes, les tondeuses à gazon et les véhicules à moteur. Si ces mesures contribuent de manière sensible à traiter ce problème, le principal défi consiste toutefois à trouver des solutions à la pollution sonore causée par les transports en général, en particulier par les transports aériens et routiers.

Au lieu d'imposer autoritairement aux États membres des objectifs en matière de réduction des nuisances sonores, la stratégie de la Commission vise à répertorier les actions susceptibles de réduire les niveaux sonores au niveau local et à prendre des mesures politiques afin de stimuler la mise en œuvre de ces actions. Au nombre des premières mesures prévues au calendrier du programme, la Communauté doit adopter et mettre en œuvre une réglementation concernant l'évaluation des nuisances sonores. Les principales mesures à cet égard consistent à harmoniser les indicateurs afin de définir des notions et une terminologie communes en termes de bruit, et à établir l'obligation de produire des cartes du bruit et de fixer dans le cadre de la planification locale des objectifs en matière de bruit. Des informations sur le bruit doivent être mises à la disposition du public. Si cela s'avère nécessaire, la Communauté réexaminera et définira des valeurs limites d'émission acoustique pour différents types de véhicules, de machines et pour d'autres produits.

### **Action**

- Adoption et mise en œuvre de la directive communautaire sur le bruit proposée par la Commission.

## 6 UTILISATION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES ET GESTION DURABLE DES DECHETS

### 6.1. Efficacité et gestion des ressources

#### 6.1.1 Le problème

Les ressources de la planète, notamment les **ressources naturelles et renouvelables** telles que le sol, l'eau, l'air, le bois, la biodiversité et les stocks halieutiques sont soumis à une forte pression à mesure que la population mondiale augmente et que les modes actuels de développement économique ponctionnent de plus en plus ces ressources. Les faits montrent que nous tendons à nous orienter vers une surexploitation de l'environnement sur un certain nombre de plans. La demande actuelle en eau douce dépasse souvent la capacité de reconstitution des ressources dans de nombreuses régions du monde. De même, la désertification, le déboisement et la dégradation des sols atteint dans un grand nombre de zones des proportions alarmantes.

#### Exemples d'indicateurs de l'accroissement de la pression des activités humaines sur les ressources naturelles mondiales

Indicateur	Unités	1950	1972	1997
Population	(en milliards de personnes)	2,5	3,8	5,8
Mégalopoles	(villes de plus de 8 millions de personnes)	2	9	25
Produits alimentaires	(production moyenne par jour, en calories/habitant)	1980	2450	2770
Pêche	(prise annuelle de poissons en millions de tonnes)	19	58	91
Consommation d'eau	(consommation d'eau annuelle en millions de tonnes)	1300	2600	4200
Véhicules	(en millions de véhicules en circulation)	70,3	279,5	629 <sup>1</sup>
Utilisation d'engrais	(en millions de tonnes)	36,5 <sup>2</sup>	83,7	140,3 <sup>3</sup>
Couverture de forêt humide	(indice de la couverture forestière 1950 = 100)	100	85	70
Éléphants	(en millions d'animaux)	6,0	2,0	0,6

Notes:

1. Chiffre pour 1994.

2. Chiffre pour 1961.

3. Chiffre pour 1994.

Source: Institut mondial des ressources naturelles

L'utilisation de **ressources non renouvelables** telles que les métaux, les minerais et les hydrocarbures et la production de déchets qui en résulte entraînent de nombreuses répercussions sur l'environnement et la santé des personnes. La consommation de ressources

non renouvelables limitées pose également un dilemme moral – celui de savoir quelle quantité de ressources utiliser aujourd'hui et quelle quantité laisser aux générations futures – mais cette question n'est pas strictement de nature environnementale et il est préférable de traiter ce problème dans le cadre d'une stratégie globale de développement durable.

### 6.1.2 Objectifs

Veiller à ce que la consommation de ressources renouvelables et non renouvelables ainsi que ses incidences ne dépassent pas ce que l'environnement peut supporter, et dissocier l'utilisation des ressources de la croissance économique, en améliorant sensiblement l'efficacité de leur utilisation, en développant une économie moins matérialiste et en prévenant la production de déchets.

### 6.1.3 Approche politique

Une grande partie du cadre politique communautaire actuel dans le domaine de l'environnement a été établi précisément pour limiter les incidences de l'exploitation des ressources naturelles sur l'environnement et la santé. Ce cadre comprend notamment des mesures communautaires visant à améliorer le rendement énergétique des ressources employées et à promouvoir une utilisation durable de l'eau et du sol. Pour les ressources non renouvelables, la situation est différente. Un grand nombre de politiques différentes ont une incidence indirecte sur cette question, mais la Communauté ne dispose pas de politique cohérente visant à dissocier de manière générale l'utilisation des ressources de la croissance économique.

La Communauté doit donc dans un premier temps développer une stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources, en particulier pour les ressources non renouvelables. L'approche de base sera la suivante:

- mettre en place un cadre analytique cohérent, qui permettra de définir des critères en vue de l'établissement des priorités et de la nécessaire réalisation des tâches d'analyse et de collecte des données. Il s'agit par là de préciser quelles ressources ont la situation la plus préoccupante. Ces critères devront permettre de déterminer si les dommages causés à l'environnement par l'utilisation d'une ressource particulière risquent de perdurer et d'être irréversibles, si des solutions de substitution peuvent être envisagées pour les générations futures, etc.;
- définir et mettre en œuvre des mesures politiques spécifiques permettant de réduire la consommation de ces ressources, par exemple en modifiant les conditions de la demande, en améliorant l'efficacité avec laquelle elles sont utilisées, en prévenant le gaspillage de ces ressources et en améliorant leur taux de retour dans le cycle économique après leur utilisation.

Les mesures susceptibles de figurer dans cette stratégie thématique sont notamment les suivantes:

- Recherche et développement technologique de produits et de procédés de fabrication plus économes en ressources.
- Programmes favorisant les meilleures pratiques, destiné aux entreprises.

- Fiscalisation de l'utilisation des ressources naturelles, création d'une taxe sur les matières premières vierges et utilisation d'autres instruments économiques tels que l'échange de droits d'émission, en vue d'inciter les entreprises à se tourner vers des technologies, des produits et des services faisant une utilisation efficace des ressources.
- Élimination des subventions favorisant l'utilisation excessive de ressources.
- Intégration du principe d'utilisation efficace des ressources dans le cadre de la politique intégrée des produits (PIP), des systèmes d'attribution de labels écologiques, d'une politique de commandes publiques respectueuse de l'environnement et du système de rapports sur l'environnement.

Pour limiter l'utilisation des ressources et améliorer l'efficacité de leur utilisation par notre économie et notre société, des mesures doivent être prises aux différents niveaux de compétence et dans les différents secteurs de l'économie. Nous devons rester conscients du fait qu'améliorer l'efficacité des ressources permettra d'accroître plus généralement l'efficacité économique et, par là même, d'améliorer la compétitivité et de stimuler l'innovation.

#### **Action**

- Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources.

## **6.2. Prévention et gestion des déchets**

### *6.2.1 Le problème*

Si l'on ne prend pas d'initiative dans ce domaine, le volume des déchets produits dans la Communauté devrait continuer à augmenter dans un avenir proche. La gestion des déchets, en plus de mobiliser des terrains de valeur, entraîne le rejet de nombreux polluants dans l'air, l'eau et le sol, notamment de gaz à effet de serre émis par les décharges et les activités de transport des déchets. En outre, les déchets représentent dans une large mesure une perte de ressources précieuses et souvent rares, qui pourraient être valorisées et recyclées afin de nous permettre de réduire l'utilisation de matières premières vierges.

À mesure que la société devient plus riche et toujours plus productive, la demande de produits augmente. Si l'on ajoute à cela la diminution de la durée de vie des produits, on obtient des quantités croissantes de déchets, provenant de produits usagés et des activités d'extraction et de fabrication liées à ces produits. Dans le même temps, nombre de produits sont de plus en plus complexes et utilisent toute une gamme de substances, ce qui risque encore d'aggraver les menaces que font peser les déchets sur notre santé et notre environnement. Il est clair que si nous maintenons nos modes actuels de consommation et de production, les déchets produits, qui continueront d'être constitués pour une part non négligeable de déchets dangereux, représenteront un volume de plus en plus important.

En raison du manque de données globales au niveau de l'UE, il est difficile de déterminer si les incidences de la gestion des déchets sur l'environnement vont en s'atténuant ou en s'aggravant. Les nouvelles installations de traitement des déchets répondent à des normes de fonctionnement extrêmement élevées, qui permettent de réduire sensiblement les émissions et les risques. Pourtant, une grande partie des déchets que nous produisons continue d'être acheminée vers des installations plus anciennes et moins bien gérées, ce qui s'explique en partie

par l'incapacité des États membres de mettre en œuvre de manière satisfaisante la législation communautaire sur les déchets. Les incidences de la gestion et du transport des déchets restent donc problématiques dans un grand nombre de régions de la Communauté.

### 6.2.2 Objectifs et cibles

#### **Objectifs**

- Dissocier la production des déchets de la croissance économique et réduire sensiblement à l'échelon global le volume des déchets produits, par l'amélioration des mesures de prévention des déchets, une utilisation plus efficace des ressources et le passage à des modes de consommation plus durables.

Pour les déchets qui seront encore produits, il convient d'instaurer une situation dans laquelle:

- les déchets ne sont pas dangereux ou, pour le moins, ne présentent que des risques très faibles pour l'environnement et la santé;
- la plus grande part des déchets est réintroduite dans le cycle économique, en particulier par le recyclage, ou est restituée à l'environnement sous une forme utile (compost, par exemple) ou inoffensive;
- le volume de déchets qui doit encore faire l'objet d'une élimination finale est réduit au strict minimum et est détruit ou éliminé de manière sûre.
- les déchets sont traités sur un site aussi proche que possible de l'endroit où ils sont produits.

**Objectifs ciblés:** dans la cadre d'une stratégie générale de prévention des déchets et de recyclage accru, réduire sensiblement, avant la fin du programme, la quantité de déchets faisant l'objet d'une élimination finale et le volume de déchets dangereux produits.

- Réduire la quantité de déchets faisant l'objet d'une élimination finale de quelque 20 % d'ici à 2010 et de 50 % environ d'ici à 2050, par rapport aux chiffres de 2000.
- Réduire le volume de déchets dangereux produits de 20 % environ d'ici à 2010 et de 50 % environ d'ici à 2020, par rapport aux chiffres de 2000.

### 6.2.3 Approche politique

L'approche communautaire en matière de politique de gestion des déchets se fonde sur le principe fondamental de la distinction hiérarchique des déchets, qui accorde la préférence en premier lieu à la prévention des déchets, puis à leur valorisation (qui comprend la réutilisation, le recyclage et la valorisation énergétique – la valorisation matérielle étant privilégiée) et enfin à leur élimination (qui comprend l'incinération sans valorisation énergétique et la mise en décharge). La structure actuelle de la politique et de la législation communautaires en matière de déchets comporte trois éléments principaux:

- (i) un cadre législatif, qui comprend la définition des différents types de déchets, la procédure d'autorisation relative aux sites de traitement, le contrôle des transferts de déchets, etc;

(ii) une réglementation régissant les normes de fonctionnement des installations de traitement des déchets telles que les décharges et les incinérateurs;

(iii) une réglementation spécifique portant sur certains flux prioritaires de déchets, tels que les véhicules en fin de vie, qui vise principalement à accroître le niveau de valorisation, et en particulier de recyclage, et à réduire le caractère dangereux de ces déchets.

Cet ensemble s'accompagne de mesures législatives visant à améliorer la disponibilité d'indicateurs et de statistiques permettant de mesurer l'amélioration de la gestion des déchets et des ressources.

Cette approche bénéficie du soutien sans faille de la majorité des États membres ainsi que du Parlement européen, et elle continuera d'être au cœur de la stratégie de la Commission en matière de gestion des déchets. La Commission s'efforcera tout particulièrement d'obtenir des progrès sensibles dans la mise en œuvre des mesures existantes par les États membres.

Comme il incombe souvent aux autorités locales de mettre en œuvre les exigences du droit communautaire des déchets, la Commission entend également améliorer leur participation à l'élaboration de la législation ainsi que l'assistance qu'elle leur prête pour l'échange d'informations concernant leur expérience et les meilleures pratiques suivies dans ce domaine.

Dans les pays candidats à l'adhésion, l'accroissement de la consommation et la modification des modes de vie risquent d'exercer une pression croissante sur des systèmes et une infrastructure de gestion des déchets souvent déjà surchargés. C'est pourquoi il sera indispensable non seulement d'améliorer les systèmes de gestion des déchets existants, mais aussi d'investir dans des initiatives et des infrastructures de prévention et de recyclage des déchets.

#### *Prévenir la production de déchets: réduire leur volume et leur dangerosité*

L'approche évoquée plus haut a permis d'améliorer les normes de gestion des déchets, mais elle n'a pas réussi jusqu'à présent à juguler le flot croissant de déchets. L'accent doit à présent être mis sur la prévention des déchets tant en termes quantitatifs (c'est-à-dire en volume) que qualitatifs (c'est-à-dire en dangerosité). Cet objectif constitue pour les responsables politiques l'une des principales gageures en matière de déchets, qui impose de dissocier la production des déchets de la croissance économique.

La prévention des déchets est étroitement liée à l'utilisation plus efficace des ressources, à l'évolution des modes de consommation et à la réduction des déchets générés tout au long du cycle de production, d'utilisation et de mise au rebut des produits. Les actions de prévention des déchets doivent donc avant tout se faire «à la source». Cela signifie qu'il faut, d'une part, trouver un moyen d'allonger la durée de vie des produits, d'utiliser moins de ressources pour ces produits, de passer à des procédés de fabrication plus propres et plus économes et, d'autre part, orienter le choix et la demande du consommateur vers des produits et des services plus économes en ressources. Cet objectif sera un élément essentiel de la stratégie thématique envisagée pour la gestion des ressources, de la politique intégrée des produits et de la politique communautaire relative aux substances chimiques – pour ce qui est des déchets dangereux.

Plus précisément, cela revient à:

- recenser les substances dangereuses les plus problématiques dans les différents flux de déchets, et favoriser leur remplacement par des substances moins dangereuses ou la

mise au point de produits de substitution lorsque cela est possible; dans le cas contraire, il faut veiller à la mise en place de circuits fermés dans lesquels il incombe au producteur d'assurer la collecte, le traitement et le recyclage des déchets de façon à réduire au maximum leurs risques et leurs incidences sur l'environnement;

- intégrer les objectifs et priorités en matière de prévention des déchets dans la politique intégrée des produits (PIP) de la Communauté, afin de définir et de mettre en œuvre des solutions permettant de réduire la teneur des produits en substances dangereuses, d'allonger la durée de vie des produits, de faciliter leur recyclage et leur reconditionnement, etc.;
- promouvoir l'utilisation d'instruments économiques tels que les écotaxes sur les produits et procédés peu économes en ressources et grands générateurs de déchets;
- rendre, le cas échéant, les producteurs responsables de leurs produits lorsque ces derniers deviennent des déchets;
- orienter la demande du consommateur vers des produits et des procédés générant moins de déchets, notamment par des politiques de commandes publiques respectueuses de l'environnement, par l'attribution de labels écologiques, par des campagnes d'information et d'autres outils;
- mener une étude permettant d'identifier les flux des déchets les plus problématiques et les plus dangereux produits par les différents secteurs de la production (cf. extraction de ressources, production énergétique, industrie manufacturière, bâtiment, agriculture, etc.) et travailler en partenariat avec les branches concernées afin de trouver des solutions pour réduire et éliminer ces flux de déchets. Ces solutions peuvent comprendre notamment le cofinancement de la recherche et du développement de technologies de transformation plus propres et innovantes ainsi que la promotion de la diffusion des meilleures technologies et pratiques dans ce domaine.

#### **Action**

- Intégrer les objectifs et les critères relatifs à la prévention des déchets dans la politique intégrée des produits menée par la Communauté et dans la stratégie communautaire relative aux substances chimiques.

#### *Encourager le recyclage des déchets*

Selon le principe de distinction hiérarchique des déchets, il convient dans la mesure du possible de valoriser les déchets qui ne peut être évités, en donnant la priorité au recyclage. Ce dernier permet en effet de réduire la demande de la société en matières premières vierges et d'accroître la sensibilisation des citoyens face aux répercussions de leurs choix de consommateurs sur la production de déchets, ce qui entraîne souvent une augmentation de leur demande de produits et de systèmes de conditionnement plus économes en ressources.

L'approche communautaire en matière de recyclage porte principalement sur les flux de déchets «prioritaires», tels que les déchets d'emballages et les véhicules en fin de vie, et elle se traduit par une réglementation fixant des objectifs de recyclage pour les États membres. Il s'agit notamment de rendre les producteurs responsables de la gestion de leurs produits lorsque ces derniers deviennent des déchets et de réduire la teneur des produits en substances

dangereuses. L'expérience acquise dans la mise en œuvre de cette législation montre qu'il est nécessaire de mettre en place une politique cohérente au niveau communautaire pour promouvoir le recyclage de manière générale. Cette politique doit tenir compte des différentes incidences aussi bien que des diverses interactions au niveau environnemental, ainsi que des aspects économiques et sociaux liés à la question des déchets.

Le but de cette approche est de valoriser et de recycler les déchets de manière intelligente, c'est-à-dire dans la mesure où le recyclage représente un bénéfice net pour l'environnement et lorsqu'il est possible d'un point de vue économique et technique.

### **Actions**

- Réexamen de la directive sur les boues.
- Recommandations concernant les déchets de construction et de démolition.
- Proposition législative concernant les déchets biodégradables.
- Stratégie thématique sur le recyclage des déchets, comprenant les actions suivantes:
  - déterminer quels déchets doivent être recyclés en priorité, en se fondant sur des critères liés aux priorités en matière de gestion des ressources, aux résultats des analyses identifiant les cas dans lesquels le recyclage présente un bénéfice net évident pour l'environnement, ainsi qu'à la facilité et au coût du recyclage des déchets;
  - définir des politiques et des mesures garantissant la collecte et le recyclage de ces flux prioritaires de déchets, assorties d'objectifs indicatifs pour le recyclage et de systèmes de contrôle visant à évaluer et à comparer les progrès accomplis par les États membres;
  - définir des politiques et des instruments visant à favoriser la création de marchés pour les matériaux recyclés.

## 7 L'UNION EUROPEENNE SUR LA SCENE INTERNATIONALE

### 7.1. S'orienter vers une Union européenne élargie

Les mesures visées au présent programme s'appliqueront à une Union européenne élargie. En effet, l'arrivée de nouveaux États membres en cours de programme modifiera la configuration de l'Union. L'élargissement de l'UE de 15 à 28 pays ou davantage représentera une augmentation de 170 millions d'habitants, un accroissement de 58 % de la superficie de son territoire et la mise en commun de toute une série de problèmes et d'atouts environnementaux.

Dans les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale, une grande partie des paysages demeure telle qu'elle était autrefois, avec des zones de forêts primaires. Les surfaces agricoles sont généralement étendues et abritent une riche biodiversité. À l'inverse, on trouve dans ces pays des centres industriels ou d'anciens sites militaires fortement pollués, dont la dépollution nécessite des efforts considérables.

L'Union européenne dispose du droit de l'environnement le plus complet et le plus performant au monde. Par l'adoption et la mise en œuvre de cette législation, non seulement les pays candidats pourront remplir davantage de conditions en vue de leur adhésion à l'Union européenne, mais ils bénéficieront également à long terme d'un environnement plus propre et plus salubre. La reconnaissance de ces avantages s'est traduite par la décision des pays candidats de rejoindre l'Agence européenne pour l'environnement avant leur adhésion à l'Union européenne.

La priorité reste la mise en œuvre intégrale de la législation communautaire et, pour cela, les administrations nationales devront être solides et bien équipées. Il sera toutefois souvent indispensable de fixer des priorités. La Communauté fournira une assistance financière à ces pays, en particulier pour les aider à appliquer les directives coûteuses, notamment en ce qui concerne la mise en place d'équipements de traitement des eaux résiduaires. La Communauté doit veiller à ce que ce financement puisse être adapté en fonction des circonstances et des besoins locaux. Des solutions différentes devront être trouvées pour les différents pays, régions et localités. La principale tâche des pays candidats consiste à mettre pleinement en œuvre les normes communautaires en matière d'environnement et de santé.

Afin de mener à bien ce processus qui doit conduire à la pleine mise en œuvre de l'acquis communautaire dans les pays candidats, la transposition de la législation environnementale dans le droit national de ces pays doit être achevée avant leur adhésion. Il convient d'accorder une légitime priorité à la mise en œuvre des directives-cadres et des directives de nature horizontale.

Les principales questions qui se posent en dehors de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement portent sur l'intégration de cette question dans les secteurs économiques et sociaux. Les principaux défis à relever portent sur les points suivants:

#### – *Un développement économique durable*

La restructuration et le renouvellement économiques qui s'opèrent dans les pays candidats offrent une occasion de croissance économique fondée sur des technologies nouvelles et plus propres et sur une meilleure gestion de l'environnement. Nombre de sociétés orientées à l'exportation, établies dans les pays candidats, considèrent déjà la gestion de l'environnement

comme un élément clé de leur compétitivité. Il convient d'encourager cette évolution. Les sociétés des pays candidats peuvent aujourd'hui bâtir des communautés durables, agréables et prospères. Il sera de la plus haute importance de montrer aux responsables politiques les bénéfices susceptibles de découler d'un environnement salubre, y compris en matière de ressources et d'aspects financiers. Des organismes tels que le Centre régional de l'environnement peuvent jouer un rôle utile à cet égard. Dans la pratique, la solution consistera à appliquer des méthodes d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement et à intégrer les objectifs et les politiques en matière d'environnement dans les autres secteurs politiques.

– *Transports en commun: un atout à protéger*

Il existe actuellement dans les pays candidats un meilleur équilibre entre transports publics et privés que dans l'Union européenne. On constate toutefois déjà des problèmes de sous-investissement dans les systèmes de transport en commun d'Europe centrale et orientale. Il sera important de favoriser à l'avenir des solutions de substitution au transport par route. La Communauté peut montrer l'exemple par le choix de ses aides financières en matière de transports, comme c'est déjà le cas avec les projets ferroviaires par exemple. Le transport routier doit faire l'objet d'une planification attentive afin d'éviter que de nouvelles réalisations ne soient préjudiciables aux villes ou à la nature ainsi qu'à la faune et la flore sauvages. Des initiatives sont actuellement menées dans la Communauté pour encourager le fret ferroviaire, l'utilisation des voies navigables et, plus largement, le transport combiné dans l'Union européenne. Cette approche devrait être reproduite dans les pays candidats à l'adhésion.

– *Un développement planifié*

L'encouragement d'une politique d'urbanisme dans les pays candidats permettrait mieux de veiller à ce que l'expansion urbaine se fasse de manière contrôlée, et non aux dépens de l'environnement. Dans la pratique, cela signifie qu'il convient d'être attentif aux projets de rénovation urbaine et, à l'opposé, aux constructions réalisées sur des sites vierges en pleine campagne.

– *Sensibilisation*

Les manifestations pour la protection de l'environnement constituaient une manière traditionnelle d'afficher sa résistance aux vieux régimes dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Il faut se fonder sur ce terrain favorable et montrer à la population qu'environnement et développement économique ne sont pas incompatibles. Le message à faire passer est plutôt que les pays candidats ont la possibilité de construire une société moderne et prospère tout en conservant l'intégrité de leurs paysages et de leurs campagnes. Ces actions de sensibilisation ne doivent toutefois pas négliger les jeunes générations, qui peuvent représenter à l'avenir une force de changements positifs du point de vue de l'environnement.

## **Actions**

- Mener une large consultation des administrations des pays candidats sur le développement durable.
- Établir une coopération avec les ONG travaillant dans le domaine de l'environnement et avec les entreprises établies dans les pays candidats en vue de les sensibiliser à ces questions.

## 7.2. Contribuer à la résolution des problèmes internationaux

Du fait de la globalisation de l'économie, la nécessité de prendre des mesures environnementales au niveau international se fait sentir aujourd'hui de manière plus pressante encore qu'il y a quelques années à peine. Cette globalisation concerne la population et le monde politique dans la quasi totalité des pays. Les biens, les services, les devises, les informations et les personnes circulent de par le monde. Cette mondialisation a des incidences importantes sur l'environnement et requiert de nouvelles réponses de la part des responsables politiques.

En tant qu'Européens appartenant pour certains aux sociétés les plus riches du monde, nous sommes hautement conscients de notre rôle et de nos responsabilités à l'échelon international. D'une part, nous avons une large responsabilité dans les problèmes écologiques mondiaux, tels que les émissions de gaz à effet de serre, et nous consommons une part importante – disproportionnée selon certains – des ressources renouvelables et non renouvelables de la planète, telles que les minerais, le poisson et le bois. D'autre part, l'Europe est un ardent promoteur de la protection de l'environnement et de la coopération sur le plan international. Cette coopération doit s'étendre en vue d'obtenir un plus grand consensus international, qui permettrait d'éviter des conflits commerciaux et de faire accepter une approche fondée sur le principe de précaution lorsque cela se révèle nécessaire.

La mise en place d'un partenariat global est rendue nécessaire par l'interdépendance entre les pays. Comme les pays en développement représenteront à l'avenir une part plus importante des pressions environnementales, il sera nécessaire de disposer de normes exigeantes en matière d'environnement. Les faits montrent que pauvreté rime avec normes environnementales peu élevées. L'amélioration de l'état de l'environnement va de pair avec un développement économique réussi, mais les pays en développement devront disposer des outils et des ressources nécessaires pour accroître leur productivité et améliorer leurs méthodes de production. Les échanges commerciaux et les investissements à l'étranger peuvent jouer un rôle important à cet égard. Les citoyens des pays en développement doivent comprendre qu'il existe un lien positif entre le développement, la qualité de l'environnement et le niveau de vie.

### Objectifs

Intégration des questions et des objectifs liés à l'environnement dans tous les domaines des relations extérieures de l'Union européenne.

Prise en compte de l'environnement par les organisations internationales et affectation de ressources suffisantes à ce domaine d'action.

Mise en œuvre des conventions internationales, particulièrement en matière de climat, de biodiversité, de substances chimiques et de désertification.

## **Aider les États voisins à protéger leur environnement**

La Communauté doit collaborer avec les États voisins en vue d'accroître la sensibilisation du public et des responsables politiques à l'environnement et d'assurer la mise en œuvre, tant par l'Union européenne que par ses voisins, de mesures pour la protection de l'environnement.

### **Actions**

- Établir un pilier environnemental solide dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et du programme TACIS, qui couvre les pays des NEI.
- Inscrire le développement durable au nombre des objectifs de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange (MFTA) qui se met en place.

## **Intégrer l'environnement dans les politiques extérieures de l'Union européenne**

Il convient d'intégrer les questions environnementales dans les relations extérieures de l'UE, en tant que principe d'action, notamment par les actions suivantes:

- La politique d'aide au développement doit continuer de favoriser la gestion durable de l'eau, des sols et des forêts, l'accès aux ressources et leur mise en valeur ainsi que l'accès à des énergies durables, et prêter attention à l'interaction entre santé, pauvreté et environnement urbain.
- La politique commerciale au niveau multilatéral, mais également dans le cadre de tous les arrangements régionaux et bilatéraux, doit être favorable à une protection efficace de l'environnement. Les échanges commerciaux, les flux d'investissement et les crédits à l'exportation internationaux doivent devenir des facteurs plus positifs sur la voie de la protection de l'environnement et du développement durable.
- La protection de l'environnement doit être intégrée aux politiques globales de l'UE en matière de prévention et de résolution des conflits, notamment dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Cette approche devrait se centrer en premier lieu sur l'utilisation de l'eau et des terres.

### **Actions**

- La Commission et les États membres doivent veiller à l'intégration de la protection de l'environnement dans les politiques extérieures d'aide au développement et de coopération, en favorisant l'échange des meilleures pratiques en la matière.
- Il convient de continuer à mettre en place des méthodes et des critères pour l'évaluation des incidences sur le développement durable de tous les accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux.
- Continuer des efforts destinés à promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement dans les opérations d'investissement direct à l'étranger et des crédits à l'exportation.

## **Renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement**

Il convient de renforcer les organes internationaux actuels qui traitent les questions liées à l'environnement, afin de leur donner plus de poids et d'influence et de les rendre plus efficace. C'est à dire:

- Le cadre institutionnel au niveau internationale, et notamment le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) doit être renforcé à court terme, et assurer une meilleur coordination des institutions environnementales, y compris l'amélioration de la coordination entre les conventions, par le regroupement des secrétariats, des mécanismes de financement et de contrôle de la conformité;
- assurer un financement plus sûr et une plus grande attention politique.
- mettre l'accent, dans le développement du droit international de l'environnement, sur l'amélioration du contrôle de l'application et du suivi des conventions en vigueur.

À plus long terme, la structure institutionnelle globale en termes d'environnement doit pouvoir rejoindre le niveau du pilier économique de ces institutions.

## **Accroître l'efficacité du rôle joué par l'Union européenne sur la scène internationale**

L'Union européenne doit jouer un rôle actif dans les enceintes internationales et renforcer l'efficacité de sa présence dans les organisations environnementales internationales, notamment au sein du PNUE. L'UE doit également s'efforcer d'accroître l'intégration des questions environnementales dans les activités des autres organes des Nations Unies et dans le fonctionnement des institutions financières internationales. Grâce à une meilleure coordination avec les États membres, ce rôle communautaire plus fort devrait se traduire par un poids tout aussi important et par une grande cohésion dans les discussions financières connexes. Le dialogue avec les pays tiers peut encore être amélioré, notamment avec certains grands pays en développement, en ce qui concerne les questions environnementales globales.

## **8 FONDER LES DECISIONS POLITIQUES SUR LA PARTICIPATION ET SUR DES CONNAISSANCES SOLIDES**

### **8.1. Améliorer la réglementation**

#### **Stimuler l'innovation par la réglementation**

La réglementation en matière d'environnement a joué un rôle essentiel dans la réussite de certains volets de la politique communautaire de l'environnement, notamment en ce qui concerne la réduction de la pollution de l'air et de l'eau. Néanmoins, la pollution du milieu naturel ne trouve plus sa source dans les différentes installations industrielles, mais résulte aujourd'hui des différentes activités économiques et du comportement du consommateur. Il devient ainsi plus difficile de les juguler par une simple approche coercitive.

Dans ce contexte, les entreprises ont un rôle croissant à jouer dans la réalisation des objectifs environnementaux et la pollution devient le signe d'une entreprise inefficace ou mal gérée. Les sociétés qui innovent pour conquérir de nouveaux marchés ou pour accroître leur compétitivité doivent aussi s'efforcer de réduire le niveau de pollution et de déchets qu'elles produisent. On trouve en effet de nombreux exemples d'entreprises qui modernisent avec succès leurs méthodes de travail en vue de recycler leurs déchets et de réduire leurs coûts.

La réglementation peut permettre d'inciter les entreprises à innover de manière rentable, à la fois en termes de marché et d'environnement. La législation doit fixer des niveaux élevés pour les normes requises, et cette réglementation doit porter sur les résultats obtenus plutôt que sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. La réglementation doit être souple, tenir compte de la grande diversité économique et géographique, et autoriser des phases d'adaptation lorsque cela est nécessaire. Enfin, elle peut comprendre des mesures positives pour inciter les sociétés à avoir une bonne performance environnementale, par exemple en allant plus loin que les normes établies.

Dans certains cas, une approche non réglementaire constituera le meilleur moyen de traiter les questions environnementales de manière souple. La Commission examine actuellement de nouvelles méthodes de la gouvernance, notamment des solutions de substitution à la traditionnelle réglementation telles que des engagements et des accords volontaires, qui pourraient accroître les capacités d'innovation et de changement des entreprises. Cette approche prévoit également, le cas échéant, la mise en place d'un cadre réglementaire qui fixe des objectifs politiques tout en laissant le secteur industriel libre de définir de manière consensuelle les mesures d'application pratiques qui viendront soutenir le cadre juridique («co-réglementation»).

#### **Engager un vaste dialogue et établir des connaissances scientifiques solides**

Le programme définit le cadre stratégique et les principales priorités d'action de la Communauté en matière d'environnement pour la prochaine décennie. Pour favoriser la mise en place de mesures réalisables et d'une réglementation efficace, la définition des objectifs et des mesures politiques doit se faire dans le cadre d'un dialogue ouvert avec tous les groupes concernés.

Ce dialogue doit se fonder sur une analyse scientifique et économique solide, reposant sur des informations et des données relatives à l'état de l'environnement ainsi qu'aux contraintes et aux

facteurs à l'origine des problèmes écologiques. Dans la mesure du possible, ce travail doit s'accompagner du développement de scénarios et d'outils de prévision. Il faudra donc améliorer sensiblement la qualité des données environnementales et économiques, ainsi que des évaluations et des analyses politiques dont nous disposons actuellement pour élaborer des décisions dans ce domaine. L'expérience acquise lors du cinquième programme par la mise en œuvre d'initiatives telles que les normes de qualité de l'air a montré que, si cette approche requiert beaucoup de temps et de ressources, elle peut toutefois permettre de susciter un engagement plus important des parties concernées et contribuer à la définition d'objectifs ambitieux mais réalistes et réalisables. La possibilité de passer en revue toutes les décisions politiques possibles permet en effet de choisir les instruments les plus efficaces et le meilleur équilibre parmi des mesures décidées à tous les niveaux de responsabilité – communautaire, national et local.

En outre, les problèmes écologiques auxquels nous devons faire face aujourd'hui sont souvent plus complexes qu'il y a une vingtaine d'années; leur interdépendance et même les compensations qui s'opèrent entre eux sont désormais plus claires. Ainsi, le fait de traiter un problème peut nuire à la résolution d'autres problèmes ou au contraire la rendre plus aisée. Les mesures doivent donc être évaluées de manière intégrée pour éviter des effets secondaires indésirables.

L'analyse du rapport coût-efficacité est un élément important des propositions en matière d'environnement, et l'expérience acquise dans la mise en œuvre des programmes Auto-Oil constitue un bon exemple d'optimisation des bénéfices environnementaux à un coût le plus bas possible. Cette approche permet aux décideurs politiques de prendre des mesures les plus rentables possibles, et elle sera donc essentielle pour l'adoption des mesures découlant de ce programme.

### **Élargir le dialogue**

La Commission s'est engagée à développer une administration plus ouverte et plus transparente, pour rapprocher le citoyen européen des institutions communautaires. Cette nouvelle orientation concerne également le processus d'élaboration de la politique communautaire, dans lequel des efforts réels doivent être faits pour veiller à ce que l'ensemble des groupes concernés aient la possibilité de prendre part à la prise de décision. Cette consultation doit inclure les intérêts économiques, les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les groupes de protection de l'environnement.

Les organisations non gouvernementales (ONG) ont un rôle important à jouer, en se faisant l'écho auprès des responsables politiques de l'opinion de «l'homme de la rue», en participant à des groupes d'experts ou techniques et en surveillant la mise en œuvre de la législation. Elles représentent l'intérêt général dans le cadre du processus politique.

### **Actions**

- La nouvelle approche de politique et de planification stratégiques lancée par la Commission permettra l'information plus rapide de tous les groupes concernés par les domaines d'action pour lesquels la Commission entend préparer des propositions.
- La Communauté continuera de fournir une aide financière aux ONG travaillant dans le domaine de l'environnement, en vue de faciliter leur participation aux processus de consultation.

## **Mettre à profit le rôle de la recherche**

La recherche peut contribuer à la définition des politiques environnementales communautaires par l'apport d'une meilleure compréhension de la nature des interactions entre les activités humaines et l'environnement et de leurs implications. La complexité de notre environnement est telle que cette connaissance devient essentielle au développement de politiques efficaces. L'analyse des questions évoquées plus haut montre que l'environnement constitue un objet de préoccupation générale, mais que cette question revêt une importance particulière dans certains domaines tels que les changements climatiques et les relations entre santé et environnement, les écosystèmes, la biodiversité, la protection et la gestion durable des ressources naturelles et des déchets. La recherche joue également un rôle majeur dans le développement de technologies et de pratiques de gestion innovantes, qui demeurent nécessaires pour résoudre les problèmes écologiques.

Il est indispensable de fonder les propositions et les décisions sur des données scientifiques de la plus haute qualité possible afin de les faire accepter par les parties concernées et d'éviter des conflits inutiles avec nos partenaires commerciaux. L'espace européen de la recherche offre des possibilités à cet égard, et il convient de le mettre pleinement à profit.

Comme mentionné dans la communication de la Commission au sujet de l'espace européen de la recherche, les programmes de recherche communautaires représentent environ 5% du financement public sur la recherche dans la Communauté. En conséquence, il est essentiel que, en plus des programmes de recherche dans ce domaine, d'encourager une coordination des programmes de recherche nationaux afin d'accroître leur impact.

Il sera également important de veiller à améliorer la diffusion des résultats des travaux de recherche, non seulement afin qu'ils soient plus directement utilisables par les responsables politiques, mais aussi pour permettre au grand public de mieux comprendre les questions liées à l'environnement.

### **Actions**

- Réaliser chaque année deux études concernant les programmes de recherche environnementale ainsi que l'évolution des besoins et des priorités en matière de recherche.
- Créer des forums réunissant les parties concernées, afin de promouvoir l'interaction, l'échange d'informations et la diffusion des meilleures pratiques, et de garantir une diffusion efficace des résultats de la recherche.
- Inciter les états membres de continuer d'accorder une grande priorité aux questions environnementales dans leurs programmes de recherche. Ceux-ci devraient être coordonnés au niveau communautaire afin d'accroître leur valeur ajoutée.
- Veiller à ce que les questions environnementales continuent de figurer au nombre des principales priorités des programmes de recherche communautaires.

## **8.2. Disposer d'informations pour l'élaboration et l'évaluation des politiques**

### **Connaître l'état de l'environnement, les tendances et les facteurs sous-jacents dans ce domaine**

Pour veiller au succès de ce programme et, plus généralement, pour prendre des décisions politiques en toute connaissance de cause, nous devons disposer d'une bonne connaissance des problèmes environnementaux actuels, de leur répartition géographique et des tendances socio-économiques qui sont souvent à l'origine de la dégradation de l'environnement. Cette connaissance repose sur la collecte de données pertinentes et cohérentes sur une certaine période de temps ainsi que sur l'interprétation et la présentation structurées de ces données. Cette tâche est remplie par l'Agence européenne pour l'environnement et par Eurostat sur la base d'informations fournies par les États membres. Néanmoins, il est clair que les États membres doivent accorder une plus grande importance à la transmission des données requises. Les questions liées à l'environnement et au développement durable doivent passer en tête des préoccupations scientifiques et statistiques, et une priorité plus élevée doit être accordée au comblement des lacunes dans les données de base. Il sera ainsi possible de disposer d'un tableau complet des problèmes écologiques.

Les décisions politiques peuvent également être facilitées par une bonne compréhension de l'évolution des différents problèmes, qui peut permettre d'élaborer des scénarios et des modèles en vue d'expérimenter l'efficacité probable des différentes mesures. Une bonne compréhension des tendances socio-économiques qui sont souvent les principales causes des problèmes écologiques est également essentielle au développement de politiques efficaces.

### **Mesurer les progrès accomplis: rapports, indicateurs et évaluation**

Pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés, il faut disposer d'informations sur l'état de l'environnement et sur les causes des problèmes. Il faut également pouvoir compter sur un système efficace de rapports concernant la transposition, la mise en œuvre et l'efficacité des décisions politiques. Les données et le système de compte rendu actuels ne nous donnent qu'un point de vue approximatif de l'état de l'environnement en Europe et des tendances socio-économiques qui y sont liées, ainsi qu'une image incomplète de la transposition et de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement. Notre capacité de réaliser des évaluations fiables des politiques menées et de comprendre l'effet des activités humaines sur l'environnement s'en trouve sérieusement limitée.

La Commission compte mettre en place un procédé d'évaluation systématique afin d'améliorer la qualité des futures politiques et leur mise en œuvre, et d'être à même d'analyser l'évolution probable dans ce domaine. Il sera essentiel de définir un ensemble exhaustif d'indicateurs afin d'évaluer à mi-parcours les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme.

Nous devons chercher à définir des ensembles clairs et cohérents d'indicateurs qui permettent de mesurer les progrès accomplis par rapport à des objectifs bien définis, notamment des indicateurs du coût des dommages environnementaux. Ces indicateurs peuvent également jouer un rôle important en permettant d'accroître la sensibilisation des décideurs aussi bien que du grand public à l'état de l'environnement et à l'évolution des différents problèmes écologiques. Les groupes d'indicateurs clairs et cohérents mentionnés plus haut sont en cours de développement. Un ensemble d'indicateurs-clés concernant l'Union européenne servira de base au suivi des progrès réalisés dans les principaux domaines définis dans le programme. Ces

indicateurs s'accompagneront d'un ensemble plus détaillé d'indicateurs de qualité environnementale, et de différents groupes-clés reflétant l'intégration de l'environnement dans chaque politique, par exemple pour le secteur des transports (cette mise en place est déjà bien avancée, grâce à l'initiative concernant le système de rapports en matière de transports et d'environnement), pour l'agriculture et l'énergie.

Afin de simplifier ce processus, il est nécessaire de procéder à un vaste réexamen de tout le système (couvrant l'état de l'environnement et les tendances dans ce domaine, les rapports statistiques, les exigences juridiques et l'évaluation des politiques). Ce réexamen contribuera à définir les principaux besoins en termes de données prioritaires et permettra aux États membres de centrer leurs efforts sur la collecte de ces données. Ainsi, la rationalisation et l'harmonisation des données communiquées pour le contrôle de la conformité et l'analyse statistique permettront d'améliorer considérablement la capacité du système statistique à fournir les données requises. Ce réexamen portera sur l'ensemble des activités couvertes par les données, les indicateurs et les informations utilisés pour le suivi des progrès, le réexamen et l'amélioration des politiques ainsi que la prévision des évolutions futures.

### **Actions**

- Élaborer et publier de manière régulière des rapports concernant les indicateurs environnementaux clés.
- Produire des rapports indicateurs réguliers sur l'état de l'environnement.
- Présenter des rapports réguliers sur les progrès réalisés par rapport à différents ensembles d'indicateurs d'intégration couvrant notamment l'agriculture et les forêts, l'énergie, la pêche et la mer, le tourisme, l'industrie, la politique régionale et les transports.
- Mettre en place des indicateurs épidémiologiques et des indicateurs relatifs au coût des dommages, ainsi que des bases de données adéquates pour l'estimation des dommages.
- Mener un vaste réexamen des systèmes d'information et de rapports en vue de la mise en place d'un système d'évaluation et de compte rendu plus cohérent et efficace comprenant des données et des informations environnementales de haute qualité et de nature comparable.
- Aider les États membres à établir des systèmes adéquats de collecte des données et, en particulier, définir des priorités afin d'optimiser l'utilisation des ressources budgétaires limitées.
- Favoriser la mise en place de systèmes d'information géographique et d'applications de surveillance spatiale, qui comprennent l'initiative pour la surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité, en tant qu'instruments d'aide à l'élaboration des politiques et au contrôle de leur application.

### **8.3. Les principes fondateurs de la politique environnementale de l'UE**

La politique communautaire de l'environnement peut se fonder sur certains principes solides. Le principe de précaution et les principes selon lesquels il convient de pallier la pollution à la

source et de donner la priorité aux mesures préventives, ainsi que le principe du pollueur-payeur, figurent déjà dans le traité, et le droit communautaire de l'environnement repose déjà en grande partie sur eux. En outre, le principe d'intégration, en vertu duquel toutes les autres politiques doivent tenir pleinement compte des objectifs environnementaux de la Communauté pour l'élaboration des décisions politiques, est déjà inscrit dans le traité.

En outre, il convient d'examiner la possibilité de suivre de manière plus large les approches suivantes:

- promouvoir le remplacement des substances dangereuses par d'autres substances moins dangereuses lorsque des solutions adéquates sont disponibles (principe de «substitution»);
- faire en sorte qu'il incombe aux producteurs de prouver que toutes les substances dangereuses qu'ils utilisent actuellement et toutes celles qu'ils produisent et prévoient d'utiliser ne présentent aucun risque inutile ou inacceptable pour l'environnement et la santé des personnes («renversement de la charge de la preuve»).

Proposition de

**DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant un programme communautaire d'action pour l'environnement  
pour la période 2001-2010**

**(présentée par la Commission)**

# EXPOSÉ DES MOTIFS

## 1. INTRODUCTION

En 1992 a été lancé le cinquième programme d'action pour l'environnement, intitulé «Vers un développement soutenable». Alors que ce programme touchait à sa fin, il est apparu clairement que, malgré l'étendue de la législation environnementale en vigueur, l'environnement devait encore faire l'objet d'une attention soutenue.

Ce nouveau programme d'action vise à déterminer dans quels domaines il convient de prendre de nouvelles mesures ou de nouvelles orientations. Une grande partie des conclusions et des mesures proposées dans le cinquième programme restent valables, mais il s'agit pour la plupart d'entre elles de questions de mise en œuvre sur le terrain. Des problèmes plus récurrents et difficiles à résoudre, tels que les changements climatiques, exigent des efforts plus concertés au niveau communautaire pour arriver à des résultats. Ce programme d'action définit cet objectif et replace les défis qui se posent en termes de politique environnementale dans le cadre plus large du développement durable, principe d'interdépendance entre progrès économique et préservation de l'environnement, mondialisation et élargissement de l'Union européenne.

## 2. ÉVALUATION GLOBALE DU CINQUIÈME PROGRAMME D'ACTION POUR L'ENVIRONNEMENT

Lors de l'examen du cinquième programme d'action pour l'environnement, la Commission a été invitée à réaliser une évaluation globale des résultats obtenus dans le cadre de ce programme. Cette évaluation, qui se fondait sur le rapport sur l'état de l'environnement élaboré par l'Agence européenne pour l'environnement, a permis de conclure que la réalisation des objectifs environnementaux avait progressé, mais qu'il restait encore beaucoup à faire. Cette évaluation globale a été publiée pour servir de base au débat sur les priorités futures en matière d'environnement.

## 3. CONSULTATIONS EXTERNES

Une large consultation impliquant les parties concernées dans les différents États membres a été lancée après la publication de l'évaluation globale. Douze séminaires ont été organisés par les administrations nationales, un séminaire a réuni les représentants de l'industrie et des entreprises, des réunions se sont tenues avec plusieurs organisations non gouvernementales et des contacts ont été pris avec d'autres associations de ce type, et la Commission a reçu par écrit des observations émanant d'organismes régionaux et de particuliers. Pour faciliter cette participation, une page a été mise à la disposition du public sur le Web.

La Commission a également encouragé les pays candidats à présenter leur point de vue sur les priorités d'un programme d'action qui sera encore en vigueur après les premières adhésions à l'Union. Le Centre régional de l'environnement, établi en

Hongrie, a coordonné la participation active des administrations nationales et des organisations non gouvernementales.

#### **4. LE PROGRAMME D'ACTION ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE**

Le cinquième programme d'action pour l'environnement a permis de faire figurer le développement durable parmi les objectifs de l'Union européenne. Ce principe a été confirmé par le traité d'Amsterdam.

La politique de l'environnement ne peut permettre à elle seule de conduire au développement durable. Il est nécessaire d'obtenir l'engagement de tous les décideurs politiques du champ d'action communautaire, y compris dans le domaine de l'environnement, si l'on veut réaliser le meilleur équilibre possible entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

Ce nouveau programme d'action pour l'environnement revêt ainsi un rôle nouveau. Il représente la dimension environnementale d'une stratégie communautaire plus vaste tournée vers le développement durable. Il vise à répertorier les principaux problèmes écologiques et leurs causes profondes. Par l'intégration des préoccupations environnementales, les autres domaines politiques pourront répondre de manière efficace aux problèmes qui se posent.

#### **5. IMPLICATIONS FINANCIERES**

Le programme d'action définit les objectifs prioritaires à atteindre en vue de conserver un environnement propre et salubre. Il présente les principaux défis à relever, sans toutefois prévoir la nature précise des actions et des mesures qui seront exigées. Ces dernières feront l'objet d'initiatives ultérieures, qui examineront les implications financières de chaque mesure.

#### **6. SUBSIDIARITE**

Le programme d'action examine les problèmes écologiques nécessitant des actions et des initiatives au niveau européen. Cette approche correspond à la nature transfrontalière des problèmes environnementaux et des solutions qui peuvent y être apportées.

#### **7. COHERENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES**

Le programme d'action souligne le lien essentiel qui existe entre les politiques économiques et sociales de la Communauté et l'environnement, puisqu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences écologiques. L'intégration des questions environnementales, prévue à l'article 6 du traité, est donc un volet essentiel du programme d'action.

## **8. UN CALENDRIER SUR DIX ANS**

Une planification sur dix ans est proposée pour le programme. On estime qu'il s'agit de la période minimale nécessaire pour:

- élaborer de nouvelles mesures;
- transposer et mettre en œuvre ces mesures;
- permettre à ces mesures d'avoir des effets sensibles;
- pouvoir évaluer l'efficacité de ces mesures.

Afin de pouvoir s'adapter à une situation en constante évolution, il est prévu de réaliser à mi-parcours un examen de la mise en œuvre du programme. Des indicateurs seront publiés régulièrement pour permettre d'évaluer les progrès réalisés et de répondre plus efficacement aux questions qui se poseront.

Proposition de

**DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant le programme communautaire d'action pour l'environnement  
pour la période 2001-2010**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 3,

vu la proposition de la Commission<sup>1</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social<sup>2</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>3</sup>,

statuant conformément à la procédure fixée à l'article 251 du traité<sup>4</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Un environnement propre et salubre est nécessaire au maintien du bien-être et de la prospérité de la société; or, notre environnement sera soumis à des contraintes sans précédent du fait de la croissance qui se poursuit à l'échelon planétaire.
- (2) Le cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement, «Vers un développement soutenable», qui s'est achevé le 31 décembre 2000, a fortement contribué à améliorer la situation dans ce domaine.
- (3) Il subsiste toutefois un certain nombre de problèmes environnementaux graves, qui nécessitent la mise en œuvre de mesures complémentaires.
- (4) Une utilisation prudente des ressources naturelles et la protection de l'écosystème planétaire, ainsi que la prospérité économique et un développement social équilibré sont nécessaires au développement durable.
- (5) Le présent programme porte essentiellement sur la dimension environnementale du développement durable, tout en visant à améliorer de manière globale l'état de l'environnement et la qualité de la vie au sein de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> JO C [...], [...], p. [...].

<sup>2</sup> JO C [...], [...], p. [...].

<sup>3</sup> JO C [...], [...], p. [...].

<sup>4</sup> JO C [...], [...], p. [...].

- (6) Le présent programme d'action pour l'environnement définit les priorités d'action communautaire dans le domaine de l'environnement pour une période de dix ans, afin de disposer d'une période suffisante pour élaborer de nouvelles mesures, les mettre en œuvre et évaluer leurs effets.
- (7) Les objectifs, priorités et actions définis par la présente décision s'appliqueront également aux nouveaux États membres de l'Union européenne.
- (8) La réglementation demeure un outil essentiel pour relever les défis environnementaux, c'est pourquoi la mise en œuvre pleine et correcte de la législation en vigueur constituera une priorité.
- (9) Il est fondamental d'intégrer les questions environnementales aux politiques économiques et sociales si l'on veut traiter à la source les contraintes pesant sur l'environnement, et de nouveaux progrès doivent être réalisés à cet égard.
- (10) Une approche stratégique doit être suivie afin d'apporter les changements nécessaires aux modes de production et de consommation qui influent sur l'état de l'environnement et sur son évolution; cette approche doit permettre d'établir de nouvelles relations avec le marché, de donner plus de poids au citoyen et de favoriser l'élaboration de meilleures décisions en matière d'aménagement et de gestion du territoire.
- (11) Les scientifiques s'accordent à dire que les activités humaines sont à l'origine d'une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre, elle-même responsable d'une hausse des températures globales et d'une perturbation du climat.
- (12) Les répercussions des changements climatiques sur la société humaine et sur la nature sont graves, c'est pourquoi il est nécessaire de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- (13) Il est possible de prévenir les changements climatiques sans pour autant limiter la croissance et la prospérité, en dissociant croissance économique et émissions.
- (14) Des écosystèmes salubres et équilibrés sont essentiels au maintien de la vie sur notre planète.
- (15) Les activités humaines exercent une pression considérable sur la nature et sur la biodiversité, notamment en raison de la pollution et des modes d'exploitation des sols et de la mer.
- (16) Les sols, qui constituent une ressource limitée essentielle à l'agriculture, sont soumis à différentes contraintes.
- (17) En dépit de l'amélioration des normes environnementales, la santé des personnes est affectée par la qualité de l'air, de l'eau et de la nourriture, et les faits montrent que les allergies, maladies respiratoires, cancers et autres affections sont en nombre croissant.
- (18) La pollution causée par les transports, les activités agricoles, les procédés industriels, les effluents urbains et la gestion des déchets, contribue à la mauvaise qualité de l'environnement, dont pâtit la santé des personnes.

- (19) Il est donc nécessaire de mettre davantage l'accent sur la prévention et sur le principe de précaution lors de la définition d'une approche visant à protéger la santé publique et l'environnement.
- (20) La capacité de la planète à absorber la demande en ressources ainsi que les déchets résultant de leur utilisation est mise à rude épreuve, et l'exploitation des métaux, des minerais et des hydrocarbures s'accompagne d'effets nocifs.
- (21) Le volume de déchets produits dans la Communauté continue d'augmenter, entraînant la disparition de terres et de ressources ainsi qu'un accroissement de la pollution.
- (22) La proportion de déchets dangereux est importante.
- (23) Du fait de la globalisation de l'économie, il devient de plus en plus nécessaire de prendre des mesures environnementales au niveau international, c'est pourquoi la Communauté doit apporter de nouvelles réponses dans ce domaine, en lien avec ses politiques concernant le commerce, le développement et les affaires extérieures.
- (24) Étant donné la complexité des questions qui sont en jeu, l'élaboration de la politique de l'environnement doit se fonder sur des analyses scientifiques et économiques solides, reposant sur une bonne connaissance de l'état de l'environnement et des tendances dans ce domaine, conformément à l'article 174 du traité.
- (25) Les informations fournies aux décideurs politiques et au grand public doivent être appropriées, actualisées et facilement compréhensibles.
- (26) Les progrès réalisés en matière d'objectifs environnementaux doivent être mesurés et évalués.
- (27) À mi-parcours de la mise en œuvre du programme, il convient d'évaluer les progrès réalisés et de déterminer si les orientations prises doivent être modifiées,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

**Établissement du programme**

1. La présente décision établit un programme communautaire d'action pour l'environnement, ci-après dénommé «le programme», fixant les objectifs prioritaires à atteindre.
2. Ce programme couvre la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 31 décembre 2010.

*Article 2*

**Visée et objectifs généraux**

1. Le programme définit les principaux objectifs et priorités de l'Union européenne – actuelle et élargie – en matière d'environnement, qui contribueront à la mise en œuvre de la

stratégie communautaire de développement durable, en se fondant sur une évaluation de l'état de l'environnement et sur les tendances dans ce domaine, ainsi que sur le recensement des problèmes environnementaux persistants qui requièrent une action forte de la Communauté.

2. Le programme favorise la pleine intégration des exigences relatives à la protection de l'environnement dans les autres politiques communautaires, tout en veillant à ce que les mesures proposées et adoptées en faveur de l'environnement tiennent compte des objectifs liés aux dimensions économiques et sociales du développement durable, en se fondant sur des consultations étendues et sur des connaissances scientifiques solides, ainsi que la pleine prise en compte de tous les instruments et solutions existant dans ce domaine.
3. Le programme vise à stabiliser la concentration atmosphérique des gaz à effet de serre à un niveau permettant d'éviter que le climat de la terre ne subisse des variations artificielles. À cette fin, il convient de mieux se conformer à l'exigence à long terme définie par le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, qui consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 70 % par rapport aux chiffres de 1990, en remplissant les objectifs suivants:
  - ratification par les États membres actuels du protocole de Kyoto et respect, d'ici à 2008 ou 2012 au plus tard, de l'objectif de réduction de 8 % des émissions par rapport à 1990;
  - définition pour la Communauté d'une position crédible lui permettant de plaider en faveur d'un accord international concernant la définition d'un nouvel objectif pour la période suivant celle couverte par le protocole de Kyoto, ce qui devrait conduire à une réduction sensible des émissions.
4. Le programme vise à protéger et à restaurer le bon fonctionnement des systèmes naturels et à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité, tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'à l'échelle mondiale, par les objectifs suivants:
  - protection du milieu naturel contre les émissions polluantes nocives;
  - protection des sols contre l'érosion et la pollution;
  - protection de la diversité biologique, conformément à la stratégie communautaire relative à la biodiversité<sup>5</sup>;
  - protection de la biodiversité et de la valeur esthétique du paysage dans les régions rurales de la Communauté.
5. Le programme vise à éviter que les polluants artificiels présents dans l'environnement n'atteignent un niveau susceptible d'avoir des incidences sensibles sur la santé publique ou de constituer un danger inacceptable à cet égard. Les objectifs spécifiques du programme sont les suivants:
  - mieux comprendre les risques pesant sur la santé des personnes;

---

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique COM(98) 42 final.

- évaluer tous les produits chimiques fabriqués en quantités spécifiques, dans une approche échelonnée avec des dates bien ciblées et des échéances claires (comme décrit dans le Livre Blanc sur la nouvelle stratégie chimique), en commençant par les produits chimiques produits en grande quantité et ceux qui sont particulièrement préoccupants;
  - veiller à ce que les niveaux de pesticides présents dans l'environnement n'entraînent pas d'incidences ou de risques notables pour la santé et pour l'environnement et, plus généralement, réduire de manière globale l'utilisation des pesticides;
  - garantir des niveaux de qualité de l'eau exempts d'incidences et de risques notables en termes de santé et d'environnement, et veiller à ce que le taux de prélèvement des ressources en eau soit durable à long terme;
  - garantir des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences et de risques notables en termes de santé et d'environnement;
  - réduire sensiblement le nombre de personnes soumises de manière régulière et prolongée à des niveaux sonores élevés.
6. Le programme vise à promouvoir une utilisation plus efficace des ressources et à améliorer la gestion des ressources et des déchets, par les objectifs suivants:
- veiller à ce que la consommation de ressources renouvelables et non renouvelables ainsi que ses incidences n'excèdent pas les capacités naturelles de l'environnement;
  - réduire de manière sensible la quantité de déchets faisant l'objet d'une élimination finale et le volume de déchets dangereux produits, sur l'ensemble de la durée du programme;
  - réduire sensiblement le volume de déchets produits à l'échelle globale, par des initiatives de prévention de la production de déchets, l'amélioration du rendement des ressources et l'adoption de modes de consommation plus durables, ce qui permettra de dissocier la production de déchets de la croissance économique;
  - veiller à ce que les déchets encore produits ne présentent aucun danger ou que les risques soient aussi faibles que possible, en accordant la priorité à la valorisation des déchets et en particulier à leur recyclage; réduire au maximum la quantité de déchets faisant l'objet d'une élimination finale et s'assurer que leur élimination ou leur mise en décharge ne présente aucun danger; le site de traitement des déchets doit être le plus proche possible du site de production de ces déchets, dans la mesure où cela est compatible avec la législation communautaire et où cela n'entraîne pas une diminution de l'efficacité économique et technique des opérations de traitement des déchets.
7. Le programme promeut l'adoption de politiques et d'approches favorisant le développement durable dans les pays candidats.
8. Le programme favorise la protection de l'environnement et le développement durable dans les pays candidats à l'adhésion, par les mesures suivantes:

- établissement d'un vaste dialogue sur le développement durable avec les administrations des pays candidats;
  - mise en place d'une coopération avec les ONG travaillant dans le domaine de l'environnement et les entreprises établies dans les pays candidats, afin d'accroître la sensibilisation à ces questions.
9. Le programme soutient la mise en place d'un partenariat global pour l'environnement et contribue au développement durable, en veillant à:
- l'intégration des préoccupations et des objectifs liés à l'environnement et au développement durable dans tous les aspects des relations extérieures de la Communauté;
  - la prise en compte des questions environnementales et l'affectation de ressources suffisantes par les organisations internationales;
  - l'application des conventions internationales relatives à l'environnement;
  - la recherche active d'un consensus en matière d'évaluation des risques pour la santé et l'environnement, notamment par l'échange d'informations, la collaboration dans le domaine de la recherche et la définition de procédures d'essai, en vue de faciliter l'établissement d'un consensus international concernant des méthodes de gestion des risques, et notamment l'application du principe de précaution en cas de nécessité.
10. Le programme vise à assurer que la politique environnementale de la Communauté est menée de manière intégrée et se fonde sur une consultation large et étendue des parties concernées, sur la participation des citoyens, sur une analyse coût-efficacité et sur des données et des informations scientifiques solides, tenant compte des dernières avancées de la recherche et du développement.

### *Article 3*

#### **Approches stratégiques visant à atteindre les objectifs environnementaux**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en matière d'approches stratégiques, il convient notamment de mettre en œuvre les actions prioritaires présentées ci-dessous.

1. Favoriser une mise en œuvre plus efficace de la législation communautaire sur l'environnement, sans préjudice du droit de la Commission d'entamer des procédures d'infraction. Pour ce faire, il convient de:
  - favoriser l'échange d'informations concernant les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, par le biais du réseau IMPEL;
  - définir des mesures de lutte contre les délits environnementaux;
  - promouvoir l'amélioration des normes d'inspection et de surveillance dans les États membres.

2. Tenir compte des exigences relatives à la protection de l'environnement lors de la définition de toutes les politiques et actions communautaires. Il convient à cette fin de:
  - veiller à ce que les stratégies définies par le Conseil en matière d'intégration dans les différentes politiques se traduisent par des mesures efficaces;
  - contrôler de manière régulière, par des indicateurs appropriés, le processus d'intégration sectorielle, et établir un rapport à ce sujet;
  - améliorer l'intégration des critères environnementaux dans les programmes de financement de la Communauté.
3. Promouvoir l'application du principe du pollueur-payeur par l'utilisation d'instruments fondés sur la logique de marché, notamment d'un système d'échange de droits d'émission, de taxes, de prélèvements et de subventions en matière d'environnement, afin de faire entrer en ligne de compte les incidences environnementales aussi bien négatives que positives.
4. Promouvoir la coopération et le partenariat avec les entreprises et leurs organes représentatifs en ce qui concerne les questions environnementales. Pour ce faire, il faut:
  - promouvoir une mise en œuvre plus large du système communautaire de gestion et d'audit environnementaux<sup>6</sup> et lancer des initiatives visant à inciter les entreprises à publier des rapports rigoureux, vérifiés par des experts indépendants, en ce qui concerne leur performance environnementale ou en termes de développement durable;
  - établir un programme d'assistance visant à aider les entreprises à respecter les exigences définies, qui prévoit une aide spécifique pour les petites et moyennes entreprises;
  - encourager l'introduction de systèmes de récompense pour les entreprises performantes d'un point de vue environnemental;
  - promouvoir la mise en place d'une politique intégrée favorisant la prise en compte des exigences environnementales sur l'ensemble du cycle d'un produit, ainsi que l'application plus répandue de procédés respectueux de l'environnement et la fabrication d'un plus grand nombre de produits «verts»;
  - inciter les entreprises à passer des accords et à prendre des engagements sur une base volontaire, afin de réaliser des objectifs environnementaux.
5. Contribuer à ce que les consommateurs soient mieux informés sur les incidences environnementales des procédés et des produits utilisés. Il faut donc:
  - inciter les entreprises à apposer sur leurs produits des labels écologiques, afin de permettre aux consommateurs de comparer la performance environnementale de produits de même nature;

---

<sup>6</sup> Référence complète à insérer dès que possible.

- encourager l'utilisation d'autodéclarations environnementales fiables et prévenir l'utilisation de déclarations mensongères;
  - promouvoir une politique d'achats publics respectueuse de l'environnement, qui soit conforme aux règles communautaires en matière de concurrence et au fonctionnement du marché intérieur, assortie d'orientations sur les meilleures pratiques en la matière; cette approche débiterait par l'évaluation du caractère écologique de la politique d'approvisionnement des institutions communautaires.
6. Favoriser l'intégration de l'environnement dans le secteur de la finance. À cette fin, il faut:
- envisager une initiative volontariste en collaboration avec le secteur financier, qui comprenne l'élaboration de lignes directrices pour l'intégration de données relatives au coût environnemental des produits dans les rapports financiers annuels des sociétés, ainsi que l'échange entre les États membres d'informations relatives aux meilleures pratiques de politique financière;
  - prier la Banque européenne d'investissement de renforcer l'intégration des objectifs et considérations en matière d'environnement dans ses activités de prêt.
7. Établir un système de responsabilité communautaire, ce qui nécessite de:
- mettre en place une législation communautaire en matière de responsabilité environnementale.
8. Promouvoir une meilleure compréhension des questions environnementales par les citoyens européens. Pour ce faire, il convient de:
- contribuer à ce que le citoyen dispose d'informations facilement accessibles sur l'environnement;
  - fournir aux autorités locales et régionales ou à d'autres organisations un «kit de suggestions» en matière de ressources, afin de les aider à dialoguer avec les citoyens sur les questions environnementales, et notamment en matière d'évaluation des performances environnementales des ménages, ainsi que des informations visant à améliorer cette performance.
9. Stimuler et promouvoir la mise en œuvre de décisions en matière d'aménagement et de gestion du territoire qui soient efficaces et tiennent compte des questions environnementales, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité. Il faut pour cela:
- promouvoir les meilleures pratiques en matière d'aménagement du territoire, en accordant une place importante au programme de gestion intégrée des zones côtières;
  - soutenir la création de programmes et de réseaux favorisant les échanges d'expérience et la mise en œuvre de bonnes pratiques dans le domaine du développement durable de l'espace urbain et de l'exploitation durable de la mer;
  - affecter des ressources plus importantes et donner une place plus grande aux mesures agro-environnementales dans le cadre de la politique agricole commune.

## Article 4

### **Domaines d'action prioritaires en matière de changements climatiques**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en ce qui concerne les changements climatiques, il convient notamment de mettre en œuvre les actions prioritaires présentées ci-dessous.

1. En vue de satisfaire aux objectifs ciblés fixés par le protocole de Kyoto, les actions suivantes sont nécessaires:

- ratifier et mettre en œuvre le protocole de Kyoto;
- définir des objectifs à atteindre de manière rentable en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les différents secteurs, en lien avec le programme européen sur le changement climatique;
- mettre en place un système communautaire concernant l'échange de droits d'émission de CO<sub>2</sub>.
- dresser l'inventaire des subventions accordées au secteur de l'énergie dans les États membres et examiner ces subventions. Cet examen comprendra la vérification de leur compatibilité avec les objectifs définis en matière de changements climatiques;
- favoriser le passage à des combustibles à faible teneur en carbone pour la production d'électricité;
- promouvoir l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, en vue d'atteindre l'objectif de 12 % de l'énergie produite à partir de sources renouvelables d'ici à 2010;
- favoriser l'utilisation de mesures fiscales, y compris au niveau communautaire, visant à encourager le passage à des énergies et à des modes de transport plus propres ainsi que l'innovation technologique, et notamment l'adoption d'un cadre pour la taxation des produits énergétiques;
- stimuler l'établissement d'un accord environnemental avec l'industrie en matière d'efficacité énergétique;
- définir des mesures spécifiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des avions, à moins qu'une action de même nature ne soit décidée au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale d'ici à 2002;
- veiller à ce que le changement climatique figure parmi les grands thèmes de la politique communautaire de recherche et de développement technologique et dans les programmes de recherche nationaux;
- mettre en place des mécanismes pour aider les PME à s'adapter, à innover et à améliorer leur performance dans ce domaine;
- introduire des mesures incitatives pour augmenter la production combinée de chaleur et d'électricité;

- promouvoir la mise en œuvre dans l'industrie de pratiques et de techniques visant à améliorer l'efficacité environnementale;
  - inciter les entreprises à réaliser des économies d'énergie dans la climatisation (chaud - froid) des bâtiments.
2. La Communauté doit préparer l'adaptation aux conséquences des changements climatiques, en:
- réexaminant certaines politiques communautaires, notamment en matière de politique de cohésion, afin de tenir compte de cette adaptation dans les décisions d'investissement;
  - encourageant la modélisation et les évaluations climatiques à l'échelon régional, en vue d'élaborer des mesures d'adaptation régionales et de promouvoir la sensibilisation des citoyens et des entreprises.

### *Article 5*

#### **Domaines d'action prioritaires en matière de nature et de biodiversité**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en ce qui concerne la protection et la restauration des systèmes naturels et de la biodiversité, il convient de mettre en œuvre les actions prioritaires mentionnées ci-dessous.

1. En ce qui concerne les accidents et les catastrophes naturelles:
  - accroître la coordination communautaire des actions menées par les États membres à la suite d'accidents et de catastrophes naturelles;
  - mettre en place des mesures pour permettre de prévenir les accidents graves liés aux pipelines et aux activités d'extraction, ainsi que des mesures relatives aux déchets d'extraction.
2. Mettre en place une stratégie thématique concernant la protection des sols.
3. Promouvoir l'intégration de la protection et de la restauration des paysages dans les autres politiques.
4. Encourager un renforcement des relations positives existant entre l'agriculture et l'environnement lors des futurs réexamens de la politique agricole commune.
5. Promouvoir une plus grande intégration des considérations environnementales dans la politique commune de la pêche, à l'occasion de son réexamen en 2002.
6. Mettre en place des stratégies et des mesures relatives aux forêts, notamment par les actions suivantes:
  - développer la sylviculture nationale et régionale ainsi qu'une gestion durable des forêts, dans le cadre de plans de développement rural, en lien avec les travaux

menés dans le cadre du Forum intergouvernemental sur les forêts et de la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe;

- poursuivre l'application des mesures communautaires en place concernant la protection des forêts, en mettant davantage l'accent sur le contrôle des différentes fonctions des forêts;
  - favoriser la mise en place de systèmes crédibles de certification forestière.
  - poursuivre la participation active de la Communauté à la mise en œuvre des résolutions adoptées par les conférences ministérielles sur la protection des forêts en Europe, ainsi qu'aux discussions et négociations internationales sur les questions liées aux forêts.
7. Mettre en place une stratégie thématique pour la protection de l'environnement marin.
  8. Renforcer les contrôles en matière de surveillance, d'étiquetage et de traçabilité des OGM.
  9. Contrôler la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action communautaires concernant la biodiversité par l'établissement d'un programme de collecte de données et d'informations.

#### *Article 6*

#### **Domaines d'action prioritaires en matière d'environnement et de santé**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en ce qui concerne la santé et l'environnement, il convient de mettre en œuvre les actions prioritaires présentées ci-dessous.

1. Renforcer la recherche et l'expertise scientifiques communautaires et inciter la coordination des programmes de recherche nationaux, en vue de favoriser la réalisation des objectifs en matière de santé et d'environnement, notamment par les actions suivantes:
  - définition des domaines prioritaires de recherche et d'action, et recommandations en la matière;
  - définition et mise en place d'indicateurs concernant la santé et l'environnement;
  - examen de la nécessité de mettre à jour les normes et les valeurs limites actuellement fixées en matière de santé, et notamment en ce qui concerne les incidences sur certains groupes potentiellement vulnérables tels que les enfants ou les personnes âgées;
  - examen des tendances et mise en place d'un système d'information rapide pour traiter les problèmes nouveaux ou émergents.
2. En ce qui concerne les substances chimiques:
  - mettre en place un nouveau système commun pour tester, évaluer et gérer les risques des substances nouvelles et actuelles;
  - définir un système d'essais tenant compte des propriétés, usages, exposition et volumes des substances chimiques produites ou importées;

- autoriser les substances chimiques ayant certaines propriétés dangereuses susceptibles de devenir hautement préoccupantes avant de permettre leur utilisation à des destinations particulières;
- améliorer la transmission par l'industrie d'informations concernant les propriétés des substances chimiques produites et utilisées, afin d'en connaître les éventuels risques pour l'environnement;
- améliorer la gestion des substances chimiques au niveau communautaire et dans les États membres.

### 3. En ce qui concerne les pesticides:

- mettre en place une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides;
- ratifier la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international;
- modifier le règlement (CEE) n° 2455/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux<sup>7</sup>, afin de l'adapter à la convention de Rotterdam, d'améliorer ses mécanismes procéduraux ainsi que la transmission d'informations aux pays en développement;
- améliorer la gestion des substances chimiques et des pesticides dans les pays en développement et dans les pays candidats, et notamment éliminer les stocks de vieux pesticides.

### 4. En ce qui concerne l'utilisation durable de l'eau et l'obtention d'une qualité élevée pour cette ressource:

- éliminer progressivement les rejets de substances dangereuses dans l'eau;
- réexaminer la directive sur les eaux de baignade<sup>8</sup>;
- intégrer l'approche définie par la directive-cadre sur l'eau et les objectifs relatifs à la qualité de l'eau dans la politique agricole commune et dans la politique de développement régional.

### 5. En ce qui concerne la pollution atmosphérique:

- améliorer la surveillance de la qualité de l'air et la transmission d'informations au public, notamment par la mise en place d'indicateurs;

---

<sup>7</sup> Règlement (CEE) n° 2455/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux, JO L 251 du 29/8/1992, p. 13-22.

<sup>8</sup> Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31 du 5.2.1976, pp. 1-7), modifiée par la directive 90/656/CEE du Conseil du 4 décembre 1990 (JO L 353 du 17.12.1990) et par la directive 91/692/CEE du Conseil du 23 décembre 1991 (JO L 377 du 31.12.1991).

- définir une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique en vue d'établir des priorités pour des actions complémentaires, réexaminer et mettre à jour les normes de qualité de l'air et les seuils d'émission nationaux, et développer de meilleurs systèmes de collecte des informations, de modélisation et de prévision;
- examiner la question de la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments et de ses incidences en termes de santé, en proposant, le cas échéant, des recommandations concernant les mesures à mettre en œuvre.

### *Article 7*

#### **Domaines d'action prioritaires en matière d'utilisation durable des ressources naturelles et de gestion durable des déchets**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en ce qui concerne la gestion des déchets et des ressources, il convient de mettre en œuvre les actions prioritaires exposées ci-dessous.

1. Élaborer une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des ressources, qui comprendra notamment les points suivants:
  - élaboration d'un programme relatif aux meilleures pratiques dans ce domaine, destiné aux entreprises;
  - définitions des besoins en termes de recherche;
  - établissement d'instruments économiques;
  - élimination des subventions favorisant l'utilisation excessive de ressources;
  - intégration des questions liées à l'utilisation efficace des ressources dans le cadre d'une politique intégrée des produits.
2. En ce qui concerne la prévention des déchets:
  - intégrer les objectifs et les priorités en matière de prévention des déchets dans le cadre d'une politique intégrée des produits.
3. Réexaminer la législation relative aux boues<sup>9</sup>.
4. Proposer des recommandations concernant les déchets de construction et de démolition.
5. Élaborer une législation sur les déchets biodégradables.
6. Mettre en place une stratégie thématique sur le recyclage des déchets, et notamment des mesures visant à assurer la collecte et le recyclage des flux de déchets prioritaires.

---

<sup>9</sup> Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, JO L 181 du 4/7/1986, pp. 6-12.

## *Article 8*

### **Domaines d'action prioritaires en matière de politique internationale**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en ce qui concerne les questions internationales, il convient de mettre en œuvre les actions prioritaires présentées ci-dessous.

1. Intégrer les préoccupations environnementales et la notion de développement durable dans toutes les politiques extérieures de l'Union européenne.
2. Définir un ensemble cohérent d'objectifs en matière d'environnement et de développement, en vue de leur adoption lors du sommet mondial de 2002 sur le développement durable, et participer à des actions qui conduisent au renforcement de la gouvernance environnemental au niveau internationale.
3. Envisager des solutions permettant de promouvoir l'application de pratiques respectueuses de l'environnement dans les opérations d'investissement direct à l'étranger et des crédits à l'exportation.
4. Intensifier les efforts déployés au niveau international en vue d'établir un consensus concernant des méthodes de l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement, ainsi que des méthodes de gestion des risques reposant le cas échéant sur le principe de précaution.
5. Veiller à ce que les accords commerciaux fassent l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur le développement durable.

## *Article 9*

### **Une politique de l'environnement fondée sur la participation et sur des connaissances solides**

Pour atteindre les objectifs visés à l'article 2 en ce qui concerne l'élaboration d'une politique environnementale fondée sur la participation et sur des connaissances solides, les actions prioritaires suivantes sont mises en œuvre:

1. Mettre en place des mécanismes permettant une consultation large et étendue des parties impliquées, en particulier des personnes directement concernées par les propositions et par d'autres initiatives, et ce, à toutes les étapes du processus, afin d'optimiser l'efficacité des choix opérés et d'être mieux à même de garantir pour les mesures qui seront proposées un résultat satisfaisant du point de vue de l'environnement.
2. Poursuivre l'octroi d'aides financières aux ONG travaillant dans le domaine de l'environnement, afin de faciliter leur participation au processus de consultation.
3. Veiller à ce que l'environnement demeure une priorité importante pour les programmes de recherche communautaire et des programmes de recherche nationaux. Assurer une meilleure coordination de recherche dans le domaine de l'environnement au niveau des états membres.

4. Veiller à ce que le public dispose d'informations régulières en matière d'environnement et de questions connexes, par la production d'un rapport annuel sur les indicateurs environnementaux clés et par la mise en place d'indicateurs d'intégration, assortis le cas échéant d'une estimation des dommages environnementaux.
5. Réexaminer les mécanismes d'information et de compte rendu afin d'introduire un système plus cohérent et plus efficace, qui garantisse la présentation de rapports de grande qualité et de données et d'informations environnementales comparables.
6. Favoriser la mise en place de systèmes d'information géographique ainsi que l'utilisation d'applications de surveillance spatiale en tant qu'instruments d'aide à l'élaboration des politiques et au contrôle de leur application.

#### *Article 10*

#### **Contrôle et évaluation des résultats**

1. Au cours de la quatrième année de mise en œuvre du programme, la Commission évalue les progrès réalisés dans l'application des mesures. La Commission soumet ce rapport intermédiaire au Parlement européen et au Conseil, ainsi que toute proposition de modification jugée opportune.
2. Au cours de la dernière année de mise en œuvre du programme, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil une évaluation finale concernant le programme ainsi que l'état de l'environnement et les perspectives dans ce domaine.

#### *Article 11*

La présente décision est publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Fait à Bruxelles, le [...] ]

*Par le Parlement européen*  
*La présidente*  
[...]

*Par le Conseil*  
*Le président*  
[...]