I

(Communications)

CONSEIL

RÉSOLUTION

DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL

du 19 octobre 1987

concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992)

(87/C 328/01)

(Texte remplaçant celui qui figure au JO n° C 289 du 29. 10. 1987, p. 3.)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

constatent que les actions auxquelles le programme annexé donnera lieu devront, dans certains cas, être exécutées au niveau communautaire et, dans d'autres cas, par les États membres,

en ce qui concerne les actions à exécuter par les États membres, ces derniers veilleront à leur bonne exécution, étant entendu que le Conseil exerce à l'égard de ces actions les pouvoirs de coordination prévus par les traités,

en ce qui concerne les actions du programme à exécuter par les institutions des Communautés européennes,

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

vu le projet de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen (1),

vu l'avis du Comité économique et social (2),

considérant que le traité instituant la Communauté économique européenne, modifié par l'acte unique européen, prévoit le développement et la mise en œuvre d'une politique communautaire en matière d'environnement, et énonce les objectifs et les principes qui devraient guider une telle politique;

considérant que la déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973 (3), prévoit la mise en œuvre d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement; que ce programme d'action a été reconduit et complété pour la période allant de 1977 à 1986 par les résolutions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977 (4) et du 7 février 1983 (5); que ce programme d'action reste valable et qu'il y a lieu de le mettre à jour, de continuer à l'exécuter et de le compléter, pour les années 1987 à 1992, par les tâches nouvelles qui se révéleront nécessaires;

considérant qu'il convient, dans le respect du traité tel que modifié par l'acte unique européen, d'éviter l'adoption par les États membres de mesures divergentes susceptibles d'entraîner des distorsions économiques et de concurrence dans le marché commun;

considérant que l'année européenne de l'environnement, qui a débuté le 21 mars 1987, offre une occasion bienvenue d'amorcer des changements d'attitude et de promouvoir les actions nécessaires pour concrétiser ces perceptions,

(1) Avis rendu le 14 mai 1987 (non encore publié au Journal officiel).

(2) Avis rendu le 14 mai 1987 (non encore publié au Journal officiel).

(3) JO n° C 112 du 20. 12. 1973, p. 1.

(4) JO n° C 139 du 13. 6. 1977, p. 1.

(5) JO n° C 46 du 17. 2. 1983, p. 1.

RAPPELLE que l'acte unique européen, qui constitué une nouvelle base juridique de la politique communautaire en matière d'environnement, prévoit que l'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet:

— de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement,

— de contribuer à la protection de la santé des personnes,

— d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles;

RAPPELLE que l'acte unique européen prévoit:

— que l'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes de l'environnement et du pollueur-payeur,

— que les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté,

— que, dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes;

RAPPELLE que l'acte unique européen prévoit également que, dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte:

— des données scientifiques et techniques disponibles,

— des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté,

— des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,

— du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions;

RAPPELLE que l'acte unique européen prévoit que la Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés ci-dessus peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément; que, sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures;

RAPPELLE, enfin, que la Commission, dans ses propositions en matière notamment de santé et de protection de l'environnement, prend pour base un niveau de protection élevé tel que prévu par les dispositions pertinentes de l'acte unique européen;

RECONNAIT que la protection de l'environnement peut contribuer à améliorer la croissance économique et à faciliter la création d'emplois;

ACCUEILLE favorablement l'intention de la Commission de coopérer de près avec les milieux industriels et syndicaux et avec les organisations non gouvernementales intéressées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes concernant l'environnement;

SOULIGNE l'importance particulière qu'il attache à la mise en œuvre de la législation communautaire et INVITE la Commission à revoir de façon systématique l'application et les effets pratiques de la politique communautaire existante et à en fournir régulièrement un bilan au Parlement européen et au Conseil afin qu'il soit possible de juger de l'efficacité de cette politique et de dégager entre autres des orientations utiles pour les propositions futures;

DÉCLARE que, compte tenu de ce qui précède, et se fondant sur les réalisations du passé, il est important de concentrer l'action communautaire sur les domaines prioritaires suivants dans le respect des compétences respectives de la Communauté et des États membres:

Prévention de la pollution

a) réduction à la source des pollutions et nuisances dans les différents domaines:

— lutte contre la pollution de l'air, entre autres par la mise en œuvre efficace des directives existantes en matière de qualité de l'air et de pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, et par l'adoption et la mise en œuvre de mesures concernant les émissions des grandes installations de combustion et des véhicules à moteur,

— lutte contre la pollution des eaux douces et des eaux de mer provenant de sources ponctuelles ou diffuses, entre autres par la mise en œuvre de la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (1), et par l'amélioration générale de l'environnement aquatique, notamment de la mer du Nord et de la Méditerranée,

— lutte contre la pollution du sol, entre autres celle provoquée par les produits agrochimiques et les déchets toxiques,

— mise en œuvre harmonisée des directives existantes concernant les déchets toxiques dangereux et notamment leur transport transfrontalier.

(1) JO n° L 129 du 18. 5. 1976, p. 23.

Dans ce contexte, l'action communautaire tiendra compte en particulier de la nécessité de:

— prévenir le transfert de la pollution d'un milieu à l'autre de l'environnement,

— lutter contre la pollution transfrontière;

b) contrôle de substances et préparations chimiques:

— évaluation, en particulier à travers une utilisation accrue des analyses multimilieux, des risques posés à l'environnement et à la santé des hommes par les substances et les préparations chimiques,

— identification et mise en œuvre des mesures de contrôle les plus efficaces et les plus économiques des substances qui peuvent présenter un risque pour l'environnement et la santé des consommateurs;

c) prévention des accidents industriels:

mesures permettant la prévention générale des accidents industriels, ainsi qu'une réponse efficace et la limitation des conséquences des accidents qui pourraient néanmoins se produire, par:

— une mise en œuvre plus efficace de la directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (1),

— une révision de cette directive, comportant entre autres l'élargissement éventuel de son champ d'application,

— une intensification des échanges d'informations entre États membres en la matière;

d) lutte à la source contre les nuisances acoustiques;

e) mesures concernant l'évaluation et l'utilisation optimale de la biotechnologie en ce qui concerne l'environnement;

f) poursuite d'une action efficace de protection de la santé de la population et de l'environnement contre les effets nocifs des radiations nucléaires, aussi bien en cas de fonctionnement normal des installations qu'en cas d'accident;

Amélioration de la gestion des ressources

g) mesures visant à protéger et à mettre en valeur le patrimoine naturel de l'Europe, en particulier:

— mise en œuvre des actes en vigueur du Conseil tels que le règlement (CEE) n° 3626/82, du 3 décembre 1982, relatif à l'application dans la Communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (2) et la directive 79/409/CEE, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (3),

— protection, dans les conditions prévues au traité, des zones d'une importance communautaire, entre autres dans le cadre de la directive 79/409/CEE, ou des zones particulièrement sensibles sur le plan de leur environnement et encouragement de la régénération des zones détériorées du point de vue de l'environnement,

— protection de forêts contre la pollution atmosphérique et les incendies, y compris la mise en œuvre des mesures prévues par les règlements (CEE) n° 3528/86 du Conseil, du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique (4) et (CEE) n° 3529/86 du Conseil, du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (5);

h) mesures concernant les risques ou les catastrophes naturels ou provoqués par l'homme ayant un impact sur la santé humaine et l'environnement, y compris l'évaluation du risque et une réponse adéquate;

i) encouragement des pratiques agricoles qui se révèlent bénéfiques pour l'environnement;

j) protection du sol, entre autres par la lutte contre l'érosion, par la conservation de la couverture végétale, par la prévention des dommages provoqués par certaines activités industrielles et agricoles ainsi que par la lutte contre ces dommages, compte tenu des différentes caractéristiques géomorphologiques des différentes régions;

k) amélioration des ressources hydrauliques et de la gestion des eaux, en particulier par la réduction de la pollution des eaux, la protection des bassins de captage et l'encouragement de la réutilisation des eaux usées;

l) amélioration de la gestion des déchets en ce qui concerne la réduction de leur quantité, leur traitement, leur recyclage et leur réutilisation;

m) protection globale et intégrée de l'environnement dans la région méditerranéenne, compte tenu particulièrement de tous les aspects spécifiques de cette région lors de l'exécution du programme d'action;

Activités internationales

n) soutien et, le cas échéant, participation active par la Communauté et les États membres aux activités internationales intéressant la protection de l'environnement, dans le cadre de leurs compétences respectives;

(1) JO n° L 230 du 5. 8. 1982, p. 1.
(2) JO n° L 384 du 31. 12. 1982, p. 1.
(3) JO n° L 103 du 25. 4. 1979, p. 1.
(4) JO n° L 326 du 21. 11. 1986, p. 2.
(5) JO n° L 326 du 21. 11. 1986, p. 5.

o) coopération avec les pays en développement en matière de problèmes d'environnement et de protection des ressources naturelles, notamment en ce qui concerne les questions de désertification et d'approvisionnement en eau, les forêts tropicales ainsi que la production et l'utilisation de produits ou substances dangereux et la coopération technologique;

Développement d'instruments appropriés

p) amélioration des bases scientifiques de la politique de l'environnement, entre autres par des programmes de recherche appropriés;

q) mise en œuvre efficace de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (1) et intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques communautaires;

r) mise en œuvre de normes appropriées visant à assurer une protection efficace de la santé publique et de l'environnement;

s) développement d'instruments économiques efficaces tels que taxes, redevances, aides d'État, autorisations de décharges négociables, en vue de la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, en conformité avec la recommandation 75/436/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 3 mars 1975, relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement (2) (principe pollueur-payeur);

t) encouragement du développement, de la dissémination et de la diffusion des technologies propres, notamment dans le cas des industries particulièrement polluantes;

u) amélioration de l'accès à l'information en matière d'environnement;

v) effort accru en vue de promouvoir l'éducation et la formation en matière d'environnement aux niveaux appropriés, ainsi qu'une plus grande prise de conscience dans le public;

PREND ACTE du programme d'action annexé à la présente résolution et en approuve en général les orientations;

S'ENGAGE à statuer sur les propositions de la Commission dans la mesure du possible dans un délai de neuf mois à dater de leur transmission ou, le cas échéant, de la transmission des avis du Parlement européen et du Comité économique et social;

DÉCLARE que la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à l'exécution de la présente résolution et du programme d'action y annexé sera décidée selon les procédures habituelles, dans le respect de l'article 130 R de l'acte unique européen, et notamment de son paragraphe 4.

(1) JO n° L 175 du 5. 7. 1985, p. 40.
(2) JO n° L 194 du 25. 7. 1975, p. 1.

ANNEXE

QUATRIÈME PROGRAMME D'ACTION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

(1987-1992)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. **Introduction** 6

2. **Orientations générales de la politique**
   - 2.1. Modifications du traité de Rome 7
   - 2.2. Mise en application des directives communautaires 8
   - 2.3. Intégration avec d'autres politiques communautaires 9
   - 2.4. Aspects économiques et emploi 14
   - 2.5. Instruments économiques 15
   - 2.6. Information et éducation 15

3. **Approches de la prévention et du contrôle de la pollution**
   - 3.1. Principes généraux 17
   - 3.2. Approches multimilieux de la pollution 18
   - 3.3. Approches orientées sur la substance 19
   - 3.4. Approches orientées sur la source 19
   - 3.5. Normes de produits, valeurs limites d'émissions, objectifs et normes en matière de qualité de l'environnement 20
   - 3.6. Conclusions 21

4. **Action dans des secteurs spécifiques**
   - 4.1. Pollution atmosphérique 21
   - 4.2. Eau douce et eau de mer 23
   - 4.3. Produits chimiques 25
   - 4.4. Biotechnologie 26
   - 4.5. Bruit 28
   - 4.6. Sécurité nucléaire 28

5. **Gestion des ressources naturelles**
   - 5.1. Conservation de la nature et des ressources naturelles 29
   - 5.2. Protection du sol 31
   - 5.3. Gestion des déchets 32
   - 5.4. Zones urbaines, côtières et de montagne 34

6. **Recherche** 35

7. **Action au niveau international**
   - 7.1. Action en coopération avec les organisations internationales et les pays tiers 36
   - 7.2. Coopération avec les pays en développement en matière d'environnement 37

8. **Année européenne de l'environnement** 39

9. **Conclusions** 40

Annexe 1: Rappel des objectifs et des principes d'une politique de l'environnement dans la Communauté 40

Annexe 2: Dispositions du nouveau traité concernant l'environnement 43

QUATRIÈME PROGRAMME D'ACTION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

1. INTRODUCTION

1.1. Le premier programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement adopté en 1973 [1], après avoir défini les objectifs et les principes d'une politique de l'environnement, énumérait les principales actions à entreprendre au niveau communautaire pour protéger l'environnement. Les objectifs et principes restent valables [2] et certaines actions spécifiques n'ont pas encore été menées à terme; cependant, entre-temps, l'approche communautaire de la protection de l'environnement a considérablement évolué.

1.2. Le second programme d'action en matière d'environnement adopté en 1977 avait pour objectif principal d'actualiser et de reconduire le premier programme, mais en 1983, lorsque le troisième programme a été adopté, l'évolution de la conception et de l'approche de la protection de l'environnement était déjà devenue évidente. L'approche préventive, c'est-à-dire une approche exigeant que le développement économique et social se fasse de façon à éviter l'apparition de problèmes environnementaux, est devenue essentielle. Les ressources naturelles ont été reconnues comme constituant le fondement mais aussi les limites du futur développement économique et social. La prévention doit être assurée grâce à l'intégration des besoins environnementaux dans la planification et l'exécution d'actions dans de nombreux secteurs économiques et sociaux et l'accent a été placé sur l'évaluation préalable de l'impact sur l'environnement en tant que principal instrument de cette intégration.

1.3. Aujourd'hui, alors que la Communauté est sur le point d'adopter un quatrième programme d'action en matière d'environnement pour une période de six ans (1987-1992), le contexte s'est à nouveau modifié. Il n'est plus sérieusement mis en doute que la politique de protection de l'environnement ait un rôle central à jouer dans l'ensemble des politiques communautaires et que la protection de l'environnement doive être considérée comme un facteur fondamental au moment des prises de décision économiques. La persistence, et souvent l'accroissement, des problèmes posés par la détérioration de l'environnement ont convaincu la Commission que l'établissement de normes strictes en matière de protection de l'environnement n'est plus simplement une option; il est devenu indispensable. De plus, la Commission est également convaincue que, si l'on tient compte du désir croissant du public que soient améliorées les normes en matière de protection de l'environnement et que soient mis sur le marché des produits non polluants, que ce soit dans la Communauté ou dans le monde, l'industrie communautaire, si elle veut assurer sa position, va devoir s'efforcer de respecter ces normes et de fabriquer ces produits. La fixation de normes sévères en matière de protection de l'environnement est donc devenue un impératif et, en fait, un impératif économique.

1.4. Cette nouvelle conception de l'importance et du rôle de la politique de protection de l'environnement pour la Communauté a été nettement renforcée par deux conclusions récentes du Conseil européen, qui, dans un certain sens, fournissent l'agenda et les lignes directrices pour les propositions de la Commission concernant le quatrième programme d'action communautaire en matière d'environnement.

1.5. La première de ces deux conclusions a été évidemment la décision du Conseil européen, sur la recommandation de la conférence intergouvernementale, de proposer l'insertion dans le traité de Rome modifié d'un chapitre sur l'environnement. Cette décision reconnaît manifestement la nécessité d'une politique communautaire de l'environnement se situant au cœur des autres politiques communautaires et fixe des lignes directrices concernant son contenu. Il est particulièrement significatif que, exemple unique pour les politiques communes incluses dans le traité modifié, il soit stipulé en ce qui concerne la politique de l'environnement (article 130 R) que ses besoins constituent une composante des autres politiques communautaires et que, en ce qui concerne notamment les normes établies sur la base de l'article 100 A du traité modifié, il soit précisé que les propositions de la Commission concernant, entre autres, la protection de l'environnement se baseront sur un haut niveau de protection. L'article indique que les dispositions nationales appliquées au titre de la protection de l'environnement ne doivent pas être un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. Une copie des modifications du traité proposées concernant l'environnement est jointe en annexe 2 au présent programme.

---

[1] JO n° C 112 du 20. 12. 1973.

[2] JO n° C 139 du 13. 6. 1977 (voir annexe 1).

1.6. La seconde conclusion importante pour la politique de l'environnement est la reconnaissance par le Conseil européen de mars 1985 (1) que la politique de protection de l'environnement peut contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois. Dans le passé, les prescriptions en matière d'environnement ont souvent été considérées comme le fait d'imposer simplement des règlements et des coûts à l'industrie, à l'agriculture, au secteur des transports, etc. Maintenant, dans un monde où des normes environnementales strictes deviennent de plus en plus nécessaires, le respect de ces normes doit être de plus en plus considéré comme un élément essentiel du futur succès économique de la Communauté. Le Conseil européen a affirmé sa volonté de donner à cette politique la dimension d'une composante essentielle des politiques économique, industrielle, agricole et sociale mises en œuvre par la Communauté et par ses États membres.

1.7. C'est donc là l'objectif et l'orientation du quatrième programme d'action communautaire en matière d'environnement. Le défi à relever, qui est aussi une occasion, consiste à trouver les moyens de faire progresser cette politique de l'environnement de façon que les avantages prévus par le Conseil européen en matière de croissance économique et d'emploi puissent effectivement en être tirés.

2. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE

2.1. Modifications du traité de Rome

2.1.1. Le traité CEE, tel qu'il sera modifié par l'Acte unique européen, envisage sous deux aspects la poursuite de la politique de l'environnement à l'échelon communautaire. D'abord, le traité contiendra un chapitre spécial (titre VII) sur la politique de l'environnement (articles 130 R à 130 T) fixant les objectifs et les principes de cette politique, en particulier la nécessité d'une action préventive placée sur le même plan que les besoins en matière de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. De plus, le traité stipulera expressément que les besoins de la politique de l'environnement constituent une composante des autres politiques de la Communauté.

2.1.2. En outre, le traité reconnaît que les actions en matière de protection de l'environnement peuvent être importantes pour l'achèvement du marché intérieur, principal objectif de la Communauté pour les cinq prochaines années. Il est évident que des actions isolées entreprises en matière d'environnement au niveau des États membres peuvent facilement entraîner de nouvelles entraves aux échanges intracommunautaires ou des distorsions de la concurrence. Dans ce contexte, il faut noter que l'article 100 A, qui traite de l'adoption de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, ne stipule pas seulement que ces mesures seront adoptées à la majorité qualifiée mais prévoit également que la Commission, dans des propositions prévues à l'article 100 paragraphe 1 concernant la santé, la sécurité, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs prendra pour base un haut niveau de protection.

2.1.3. La Commission a l'intention de pleinement faire usage des dispositions du nouveau traité, en particulier des pouvoirs prévus à l'article 100 A. Elle reconnaît la nécessité de combiner, par des actions visant à protéger efficacement l'environnement, deux des principaux objectifs du traité: la réalisation du marché intérieur et l'établissement de normes sévères en matière d'environnement dans la Communauté. De plus, la Commission est convaincue que l'établissement de normes élevées est cohérent avec, et parfois nécessaire, pour la sauvegarde et l'amélioration de la compétitivité de l'industrie communautaire.

2.1.4. Il est également important de noter que l'article 130 B de l'Acte unique européen met l'accent sur l'amélioration de la cohésion économique et sociale dans la Communauté et sur la réduction des disparités régionales. Par ailleurs, le chapitre traitant de la politique de l'environnement précise clairement que la Communauté, en préparant son action dans le domaine de l'environnement, doit tenir compte entre autres des conditions environnementales régnant dans les différentes régions de la Communauté et du développe-

(1) «Le Conseil européen estime qu'une politique communautaire pour la protection de l'environnement doit s'inspirer des considérations suivantes:

i) partant de la constatation qu'elle peut contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois, il affirme sa volonté de donner à cette politique la dimension d'une composante essentielle des politiques économique, industrielle, agricole et sociale mises en œuvre par la Communauté et par ses États membres;

ii) il reconnaît la nécessité d'une action cohérente des États membres dans le cadre communautaire, dans les domaines de la protection de l'atmosphère, de la mer et du sol, car des actions isolées risquent d'être peu efficaces et même nuisibles.

Il demande au Conseil de poursuivre activement ses travaux et de tout mettre en œuvre, avec la Commission, pour que les années à venir soient marquées par des progrès significatifs dans l'action communautaire pour la protection de l'environnement en Europe et dans le monde.

Dans ce contexte, le Conseil européen a décidé que l'année 1987 sera désignée «Année européenne de l'environnement».»

Bulletin des Communautés européennes, mars 1985.

ment économique et social de la Communauté dans son ensemble, ainsi que du développement équilibré de ses régions. Il est donc clair que, au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement, on s'attachera tout particulièrement à assurer une coordination étroite des politiques régionale et de l'environnement de la Communauté. La Commission prendra à cet effet les mesures nécessaires.

2.1.5. Les actions visant la consolidation de la politique communautaire de l'environnement par les autres politiques communautaires, consolidation demandée par le traité modifié, s'accompagneront au cours des cinq prochaines années d'un certain nombre d'autres actions de vaste envergure. Par conséquent, la Commission évaluera avec soin et de façon critique la politique poursuivie dans les différents secteurs de l'environnement en vue de vérifier si l'expérience acquise avec la législation en vigueur incite à élaborer de nouvelles stratégies, étant donné que certaines parties des programmes d'action précédents en matière d'environnement ne sont pas encore réalisées, et de déterminer quelles leçons il faut tirer du passé pour modeler l'avenir.

2.1.6. La Commission réexaminera les obligations des États membres en vertu des directives en vigueur afin d'établir un rapport sur l'application de ces directives. À cette fin, elle soumettra une proposition de directive qui normalisera et rationnalisera l'obligation générale de présenter des rapports et associera plus étroitement ces derniers à l'établissement de rapports triennaux sur l'état de l'environnement dans la Communauté. La Commission propose également de donner une plus grande publicité aux rapports concernant les différentes directives en matière d'environnement et au rapport de la Commission sur les effets sur le terrain de la législation communautaire en matière d'environnement.

2.1.7. En vertu de l'accord de 1973 concernant l'information [1], les États membres sont convenus de notifier à la Commission leur intention d'adopter une législation en matière d'environnement au niveau national. Compte tenu des dispositions du traité modifié concernant à la fois la politique de l'environnement et l'achèvement du marché intérieur d'ici 1992, qui implique la nécessité d'élaborer simultanément toute norme nécessaire au niveau communautaire concernant les produits, la Commission considère que le temps est venu de transformer l'accord concernant l'information en un instrument communautaire obligatoire. En conséquence, la Commission présentera une proposition de directive rendant obligatoire la notification de la législation proposée en matière d'environnement dans la mesure où cela n'est pas déjà prévu par les dispositions de la directive 83/189/CEE [2], et de rendre ainsi possible une évaluation plus systématique de la nécessité d'entreprendre une action communautaire en matière d'environnement.

2.2. Mise en application des directives communautaires

2.2.1. La mise en application effective de la législation communautaire en matière d'environnement par tous les États membres sera d'une importance essentielle pour la Communauté.

2.2.2. La transposition de la législation communautaire en législation nationale se fait actuellement dans un délai raisonnable bien qu'allant parfois au-delà des dates fixées dans les directives; il est clair que les nouveaux États membres, en particulier, devront accomplir un effort spécial dans les années à venir. Cependant, la Commission a identifié dans le passé un nombre considérable d'omissions et de déviations dans les lois nationales, parfois d'une importance considérable, et a été obligée d'engager des procédures d'infraction contre les États membres en vue de rendre la législation nationale compatible avec les besoins de la législation communautaire.

2.2.3. À l'avenir, la question de la transposition des directives communautaires en législation nationale devrait retenir davantage l'attention du public intéressé étant donné que la Commission a décidé de permettre au public d'accéder à sa base de données rassemblant les informations sur la législation nationale, spécialement adoptée à cet effet ou déjà en vigueur, qui met officiellement en application le droit communautaire.

2.2.4. Au-delà de la question de l'action législative, les autres questions de mise en application pratique, au niveau national, des dispositions de la législation communautaire et de son efficacité réelle quant à l'amélioration de la qualité de l'environnement posent également des problèmes considérables.

2.2.5. En théorie, la Commission a le pouvoir de vérifier si les actes communautaires et les lois nationales qui sont basées sur eux sont réellement pleinement appliquées en termes pratiques à l'échelon local ou régional. Ce pouvoir découle de l'article 55 du traité et des articles des différentes directives prévoyant que les États membres doivent faire rapport à la Commission sur la mise en application des directives. Cependant, les rapports nationaux ne sont pas toujours envoyés régulièrement et souvent ne donnent pas de détails suffisants pour permettre à la Commission de bien évaluer la mise en application de la législation dans la pratique.

---

[1] JO n° C 9 du 15. 3. 1973.
JO n° C 86 du 20. 7. 1974.

[2] JO n° L 109 du 26. 4. 1983, p. 8.

2.2.6. Pour résoudre ces deux problèmes — c'est-à-dire la conformité juridique formelle et la mise en application pratique — la Commission a l'intention d'intensifier le dialogue avec les administrations nationales (ou, le cas échéant, régionales) des États membres de façon à aboutir à une interprétation mieux harmonisée et à une meilleure approche des questions juridiques et pratiques concernant l'application de la législation communautaire et à persuader ces administrations d'assurer une réelle application des actes communautaires et des lois nationales basées sur eux. Ces discussions peuvent aider certaines administrations à tirer profit de l'expérience acquise par des administrations d'autres États membres. Elles doivent avoir pour effet d'éviter à la Commission, dans toute la mesure du possible, de devoir avoir recours à des procédures d'infraction.

2.2.7. La Commission envisage également d'entreprendre d'autres actions en vue d'améliorer la conformité aux dispositions de la législation communautaire en matière d'environnement et d'assurer une meilleure mise en application des règlements. Ces actions comprendront entre autres:

— l'étude du problème de savoir si, dans le cas échéant, des inspecteurs communautaires de l'environnement devraient être désignés pour collaborer avec les fonctionnaires nationaux de façon à assurer l'application harmonisée et efficace de la législation communautaire,

— une meilleure publicité de la politique communautaire de l'environnement et de son impact au niveau local, régional et national, en vue de rendre le public plus conscient de la nécessité de protéger efficacement l'environnement,

— l'encouragement des personnes privées, des organisations non gouvernementales ou des autorités locales à soumettre à l'attention de la Commission des exemples d'inobservation ou d'observation insuffisante de la législation en vue de lancer des actions correctives,

— l'organisation de séminaires, d'ateliers ou d'autres forums, en vue d'un échange d'expériences entre personnes et organisations intéressées sur la manière dont la législation communautaire est appliquée et sur son efficacité quant à l'amélioration de l'environnement,

— le lancement de procédures d'infraction contre les États membres au titre de l'article 169 du traité afin de garantir que les États membres respectent réellement les obligations qui leur incombent en vertu de la législation communautaire.

2.2.8. La Commission est convaincue qu'une application complète et efficace des actes communautaires en matière d'environnement par tous les États membres est un problème prioritaire et qu'elle aboutirait à une amélioration considérable de la qualité de l'environnement, contribuerait à une meilleure intégration des politiques et actions nationales en matière d'environnement et renforcerait la cohésion de la Communauté. L'application de la législation est donc considérée comme une priorité dans le quatrième programme d'action.

2.3. Intégration avec d'autres politiques communautaires

2.3.1. S'il est vrai qu'il ne peut pas y avoir de saine politique de l'environnement sans progrès sur le front économique et social, il est tout aussi vrai qu'il ne peut pas y avoir de progrès économique et social durable si les problèmes d'environnement ne sont pas pris en considération et envisagés comme un élément essentiel du développement économique et social. Ce principe a été clairement reconnu par le Conseil européen lorsqu'il a affirmé sa détermination de donner à la politique de protection de l'environnement la dimension d'une composante essentielle des politiques économique, industrielle, agricole et sociale, mises en œuvre par la Communauté et par ses États membres.

2.3.2. Au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement, l'effort de la Commission portera donc sur la réalisation pratique de cet objectif, d'abord au niveau des politiques et actions de la Communauté elle-même, ensuite au niveau des politiques mises en œuvre par les États membres, mais, dès que possible, de façon plus généralisée, de sorte que les besoins en matière d'environnement puissent être pris en considération au moment de la planification et de l'exécution de tous les programmes économiques et sociaux lancés dans la Communauté, qu'ils le soient par des organismes publics, privés ou mixtes.

2.3.3. En liaison avec ces initiatives de vaste portée, une priorité évidente sera accordée aux projets, en particulier pour garantir lors de la mise en œuvre des développements, de quelque nature qu'ils soient, qu'il est réellement tenu compte des besoins de l'environnement. Cependant, la Commission aura également le souci de couvrir dès que possible les politiques et déclarations de politique générale, les plans et leur mise en œuvre, les procédures, les programmes (y compris leurs objectifs généraux et leurs sous-secteurs), ainsi que les projets individuels.

2.3.4. En ce qui concerne les politiques propres à la Communauté, une importance particulière est déjà accordée aux projets et programmes financés par les fonds structurels et autres fonds communautaires. La récente conclusion d'arrangements permanents en vue d'une étroite coordination des opérations se déroulant sous l'égide de l'ensemble des fonds structurels facilitera évidemment beaucoup la prise en considéra-

tion des besoins de l'environnement. Dans le cadre de ces arrangements de coordination, la Commission procède déjà à la mise au point de procédures internes efficaces garantissant que les besoins environnementaux sont pris en considération dans les processus d'évaluation et d'approbation des propositions concernant tous les développements à financer par ces fonds. Ces procédures se baseront en grande partie sur les dispositions de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (directive 85/337/CEE) (1). Elles prévoiront également l'obligation de procéder à des études d'impact sur l'environnement dans des cas déterminés. Une fois que ces procédures auront été établies en liaison avec les politiques communautaires, la Commission examinera la question de l'élargissement de leur application et présentera des propositions *ad hoc*.

2.3.5. Cependant, l'évaluation de l'incidence sur l'environnement des projets de développement ne suffit pas à elle seule à assurer une intégration adéquate des besoins environnementaux dans d'autres politiques. En donnant une illustration de la nature des initiatives à entreprendre pour garantir une complète intégration de ces besoins dans la planification et l'exécution des activités économiques et sociales dans la Communauté, les paragraphes suivants montrent quelles sont les intentions de la Commission pour chaque secteur particulier dans lequel elle estime que des actions spécifiques doivent être entreprises.

2.3.6. *Agriculture* — Le paysage européen tant admiré a été formé et modelé par l'agriculture au fil des siècles. Cependant, le développement des techniques modernes d'exploitation agricole pose des problèmes qui nécessitent une réponse urgente. Une utilisation inappropriée du sol nuit à la qualité du paysage et aux zones méritant d'être conservées; une utilisation inadéquate des produits chimiques et la décharge incontrôlée des déchets agricoles polluent les réserves d'eau et portent atteinte à la flore et à la faune sauvages. La Commission a déjà annoncé les premières propositions [à la suite de la publication de son *Livre vert* sur les «Perspectives de la politique agricole commune» (2) et dans sa communication «Un avenir pour l'agriculture européenne» (3)] qui garantiront que la politique et les pratiques agricoles appliquées dans la Communauté tiendront mieux compte de l'environnement et veilleront à conserver le précieux héritage de l'Europe en matière de paysages et d'espèces. L'accent est mis sur les mesures propres à «soutenir l'activité agricole dans les zones où elle s'avère indispensable pour l'aménagement du territoire, le maintien des équilibres sociaux et la sauvegarde de l'environnement et du paysage» et sur la nécessité «de promouvoir une sensibilité accrue des agriculteurs à l'égard des problèmes d'environnement».

2.3.7. Dans le document COM(85) 750, la Commission a également clairement fait connaître son point de vue, selon lequel, pour établir un juste équilibre entre le développement agricole et les besoins, parfois opposés, de la conservation du milieu naturel, il était nécessaire d'entreprendre un certain nombre d'actions concernant en particulier l'utilisation des produits agrochimiques, le traitement des déchets agricoles et la conservation des espèces, des habitats et des paysages. En liaison avec les vastes projets et programmes réalisés dans les secteurs agricole et forestier, la Commission a fait savoir à plusieurs reprises dans le passé qu'il serait nécessaire de procéder à des évaluations des incidences sur l'environnement. Comme indiqué dans la récente communication de la Commission au Conseil sur une action communautaire dans le secteur forestier (4), un accroissement des zones forestières dans la Communauté est souhaitable pour un certain nombre de raisons, y compris la contribution que cela pourrait apporter à la protection et à l'amélioration de l'environnement. La Commission présentera dès que possible des propositions appropriées concernant tous ces problèmes.

2.3.8. Par ailleurs, la surveillance systématique du dépérissement des forêts est une mesure essentielle qui devra accompagner les mesures de contrôle de la pollution atmosphérique; des propositions sur ce point (et sur le contrôle des incendies de forêts) sont déposées depuis longtemps devant le Conseil; la Commission insiste sur l'urgence de leur adoption.

2.3.9. *Industrie* — L'intégration des problèmes d'environnement dans la politique industrielle doit être envisagée dans un contexte plus large que celui de la prévention ou du contrôle de la pollution et des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement. Le site et la conception des installations industrielles, le choix des produits et des procédés, l'approche de la gestion des déchets par l'industrie doivent être influencés par des considérations d'ordre écologique. En revanche, il convient de reconnaître la contribution apportée par l'industrie à la prospérité qui, entre autres, rend possible les investissements et améliorations nécessaires dans le domaine de l'environnement.

2.3.10. De toute évidence, la Commission a adopté comme politique d'élaborer les propositions de législation en matière de protection de l'environnement en étroite consultation avec l'industrie. Un autre objectif est de prévoir, si possible, l'évolution probable de la législation en fixant des normes ou prescriptions environnementales plus strictes suffisamment tôt pour donner à l'industrie le temps de s'adapter et pour lui permettre de tenir compte des nouvelles normes pour la planification de sa production, sa stratégie industrielle et ses investissements à long terme.

(1) JO n° L 175 du 6. 7. 1985.
(2) COM(85) 333 du 13. 7. 1985.
(3) COM(85) 750 du 18. 12. 1985.
(4) COM(86) 26 du 31. 1. 1986.

2.3.11. Cependant, la législation n'est pas tout. Il est évident que les normes environnementales deviendront progressivement plus sévères et que le public sera de plus en plus exigeant en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'environnement. Il est donc très important que l'industrie, de sa propre initiative et dans son propre intérêt, prenne davantage de mesures pour tenir compte des problèmes d'environnement dans sa politique, ses méthodes et ses pratiques d'exploitation. De nombreuses entreprises industrielles ont déjà pris d'importantes mesures dans ce sens; il en est de même pour certaines banques, compagnies d'assurance, etc. L'intégration complète des besoins environnementaux dans toutes les activités économiques et sociales, qui s'avère indispensable, ne pourra cependant pas être réalisée tant que cette approche ne sera pas générale. À cette fin, au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement, la Commission travaillera, en étroite collaboration avec l'industrie, à l'élaboration de principes directeurs et de codes de bonne pratique appropriés, de sorte que cette évolution puisse se faire le plus rapidement possible.

2.3.12. Ce faisant, il importera de reconnaître que l'imposition de normes de plus en plus sévères pose de graves problèmes aux anciennes industries qui sont en cours de restructuration et dont les installations sont souvent obsolètes. Par contre, certaines nouvelles industries qui les remplacent appliquent des technologies innovatrices qui, de par leur nature, sont moins polluantes et moins nuisibles à l'environnement que certaines des anciennes technologies auxquelles elles se substituent. De plus, certaines techniques innovatrices peuvent être et sont utilisées dans des industries chargées de la gestion de l'environnement (par exemple, l'équipement de contrôle de la pollution), ce qui permet de combiner l'amélioration de la gestion de l'environnement et l'innovation technologique.

2.3.13. Qu'il soit ou non facile pour une industrie déterminée de répondre au besoin de normes plus strictes en matière d'environnement, la Commission est convaincue que, d'une façon générale, dans les années 1990, la compétitivité de l'industrie communautaire sur les marchés mondiaux dépendra en partie de la conformité de ses produits à des normes environnementales au moins aussi strictes que celles de ses concurrents. Dans le cas contraire, les producteurs de la Communauté perdront des parts de marché non seulement sur les marchés internationaux, mais aussi sur le marché intérieur. Par ailleurs, il faut reconnaître que la pollution entraîne un gaspillage des ressources et est souvent liée à des technologies obsolètes. Sous ces deux rapports, l'imposition de normes environnementales ambitieuses pour la fin des années 80, qui stimulera l'innovation technologique nécessaire pour que ces normes puissent être respectées, sauvegardera à long terme les marchés et l'emploi. Ces normes en cours d'élaboration seront un réel défi pour l'industrie, mais elles lui offriront également de réelles possibilités.

2.3.14. Des normes d'environnement plus strictes apporteront probablement des possibilités de croissance spécialement pour les petites et moyennes entreprises. La Commission est consciente de l'importance de telles entreprises pour la croissance économique et l'emploi en Europe. Les exigences très spécifiques de développement, d'innovation et de fabrication de nouveaux produits qui sont dues à des normes d'environnement plus strictes seront probablement satisfaites d'abord par des sociétés plus petites qui ont la flexibilité nécessaire pour répondre à de telles exigences. La création et le développement de petites et moyennes entreprises qui en résultera apportera une contribution significative à l'économie européenne dans les années à venir. D'autre part, les petites et moyennes entreprises ne peuvent être exemptées du respect des normes environnementales de plus en plus sévères, quoiqu'elles puissent trouver difficile de le faire. Dans certains cas, il sera peut-être nécessaire pour les autorités publiques d'aider ces sociétés à engager les investissements nécessaires pour respecter ces normes. En même temps, il est de la responsabilité du législateur, au niveau communautaire comme au niveau national, de prendre compte des coûts que la législation impose à de telles entreprises. Des normes environnementales élevées devraient être obtenues de la façon la moins bureaucratique et au coût optimal.

2.3.15. *Politique de concurrence* — Compte tenu de leur importance pour l'intérêt commun de l'Europe, les aides d'État destinées à promouvoir la protection de l'environnement ont été autorisées par la Commission sous certaines conditions depuis 1974. L'autorisation d'aides d'État limitées dans ce contexte a pour but de promouvoir l'introduction de réglementations et d'adaptation des industries à ces réglementations qui assurent une réelle protection de l'environnement ainsi que de conduire ultérieurement à la promotion du principe «pollueur-payeur». Le cadre dans lequel ces aides sont autorisée prend fin le 31 décembre 1986 et la Commission étudie actuellement la possibilité de la prolonger.

2.3.16. *Politique régionale* — L'une des politiques communautaires les plus importantes est la politique de développement régional qui cherche à favoriser le développement économique des régions de la Communauté moins développées et économiquement désavantagées et à promouvoir ainsi une convergence économique. Une grande partie des projets financés par le Fonds régional sont des projets d'infrastructure de relativement grande envergure; beaucoup de régions assistées comprennent des zones sensibles ou importantes du point de vue de l'environnement, d'où il résulte que l'intégration des politiques et programmes de développement régional (et des projets individuels) revêt une importance particulière. Les procédures mentionnées au point 2.3.4 doivent assurer cette intégration de façon satisfaisante.

2.3.17. L'interaction entre politiques régionales et politique de l'environnement va toutefois au-delà de cet aspect essentiellement préventif. Dans les régions communautaires économiquement moins développées,

il arrive que les améliorations nécessaires de l'environnement puissent être retardées en raison de leur impact financier sur les entreprises existantes. En outre, dans certaines régions de la Communauté, les autorités publiques sont déjà confrontées à des difficultés économiques en raison de l'application des mesures communautaires, notamment en liaison avec l'installation d'une infrastructure de base en matière d'environnement. En vue de surmonter ces difficultés, la Commission a l'intention de présenter un projet de programme communautaire, dans le cadre du Fonds de développement régional, qui aura pour objectif d'aider les régions défavorisées de la Communauté à appliquer les directives communautaires en matière d'environnement, encourageant ainsi à la fois le développement socio-économique de ces régions et l'application de la politique communautaire de l'environnement. Il est également fait référence à cette intention, qui a été annoncée dans le document COM(86) 76, aux paragraphes 2.5.4 et 5.4.6 ci-après. La Commission espère être en mesure de présenter des propositions précises au cours du premier semestre de 1987. En accord avec le cadre de la résolution du Conseil, du 17 février 1983, concernant la poursuite du troisième programme d'action communautaire en matière d'environnement (1), la Commission a l'intention de s'inspirer entre autres, par la nécessité de tenir compte des différentes conditions économiques et écologiques et des différentes structures existant dans la Communauté.

2.3.18. *Énergie* — La production d'énergie dépend très largement de l'utilisation des combustibles fossiles et la politique énergétique est donc inévitablement concernée par les problèmes de pollution atmosphérique. Les exigences en matière d'environnement affectent à leur tour les coûts énergétiques et la position concurrentielle des différentes sources d'énergie. Ainsi que l'a déclaré la Commission dans sa récente communication sur les nouveaux objectifs énergétiques communautaires (2), il est particulièrement important de veiller à ce que, lors de la mise en œuvre des politiques énergétique et de l'environnement, un bon équilibre entre les objectifs soit établi. La conservation de l'énergie et les sources d'énergie alternative non fossile contribueront à l'amélioration de la qualité de l'air. Il existe des technologies qui permettent de réduire considérablement et à un coût raisonnable les émissions polluantes des centrales à combustible fossile; il en est tenu compte dans les propositions de la Commission concernant la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion (voir point 4.1.4).

2.3.19. L'utilisation sans danger de l'énergie nucléaire, en particulier dans la Communauté, fera certainement l'objet d'un examen approfondi au cours de l'enquête de grande envergure actuellement entreprise, comme l'annonce la communication de la Commission au Conseil concernant les conséquences de l'accident de Tchernobyl (3). Dans le contexte de cette enquête, certaines mesures relevant de la protection de l'environnement seront examinées et des propositions *ad hoc* seront formulées [voir points 4.1.7, 4.2.2, 4.3.8, 5.3.7 et 7.1.6 (deuxième alinéa)]; elles concernent l'applicabilité possible aux installations nucléaires des approches élaborées pour l'industrie non nucléaire quant aux normes d'émission et aux critères de sécurité: déversement de déchets en mer et transport de substances dangereuses (y compris les matières nucléaires).

2.3.20. Si l'on regarde plus loin vers l'avenir, il est clair que de graves problèmes pourraient découler de l'utilisation des combustibles fossiles s'il se confirmait (comme certains chercheurs le craignent) que l'élévation des niveaux de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et «l'effet de serre» ont des répercussions graves sur le climat et la productivité agricole à l'échelon mondial. Au cas où les recherches scientifiques confirmeraient la probabilité de ces répercussions, la Communauté devrait dès à présent penser aux réactions possibles et aux stratégies énergétiques alternatives. La Commission poursuivra ses études dans ce contexte.

2.3.21. En général, il est donc évident que toutes les actions entreprises dans le domaine de la politique énergétique doivent être envisagées d'un point de vue environnemental et économique (et *vice versa*). On a déjà atteint un certain niveau d'intégration, mais, comme déjà dit, de réels problèmes vont devoir être affrontés. La gestion des déchets nucléaires, qui fait l'objet d'un programme de recherche communautaire et d'un plan d'action communautaire (1988-1992), reste un problème central en matière d'environnement. Il sera nécessaire de renforcer la politique communautaire en se basant sur les résultats des travaux déjà entrepris notamment dans le cadre des programmes de recherche de la Communauté, avec le but de développer des orientations claires ou des lignes de conduite au niveau communautaire pour l'élimination de tels déchets.

2.3.22 *Marché intérieur* — L'achèvement du marché intérieur d'ici 1992 constitue un engagement précis de la Communauté et l'un des plus importants défis auquel elle devra faire face. La réalisation de cet objectif exige le soutien actif et l'assistance de toutes les autres politiques communautaires. Dans le domaine de la politique de l'environnement, le principal impact potentiel de l'achèvement du marché inté-

(1) JO n° C 46 du 17. 2. 1983.
(2) COM(85) 245 du 28. 5. 1985.
(3) COM(86) 327 du 12. 6. 1986.

rieur sera celui des normes régissant les produits. Dans des cas importants, les normes nationales peuvent largement diverger, en particulier en ce qui concerne la protection de l'environnement. Il est essentiel, dans ce cas, d'arriver, dès le début et au niveau communautaire, à une harmonisation de ces normes si elle s'avère nécessaire pour des questions d'environnement. L'Acte unique européen prévoit que le rapprochement des législations concernant la protection de l'environnement se basera sur un niveau de protection élevé (voir point 1.5). La Commission présentera des propositions *ad hoc* au cours de la réalisation du quatrième programme d'action en matière d'environnement qui s'achèvera en 1992.

2.3.23. *Transport* — L'interaction du transport et de l'environnement a de vastes conséquences. Le transport, au sens le plus large, est à l'origine de nombreux problèmes d'environnement (bruit, pollution de l'air, impact sur le paysage, etc.); mais il peut également contribuer directement et de façon positive à la création ou à l'amélioration de certains milieux. Une meilleure accessibilité donne à la population l'occasion de mieux connaître et apprécier des régions intéressantes du point de vue de l'environnement. Par ailleurs, il n'y a aucun doute que des moyens de transport mal conçus peuvent avoir un effet très destructeur sur l'environnement. Il est important d'améliorer l'acceptabilité des véhicules du point de vue environnemental et, comme il a déjà été indiqué, des actions sont entreprises à cet effet. Cependant, une attention particulière doit être accordée à l'infrastructure de transport en vue de minimiser les effets nocifs pour l'environnement et de maximiser les avantages; dans presque tous les cas, les voies de communication feront l'objet d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement aux termes de la directive 85/337/CEE. La Commission veillera à ce qu'une attention accrue soit accordée à toutes ces interactions qui auront de plus en plus d'importance vu la nouvelle impulsion donnée à la politique commune des transports.

2.3.24. *Tourisme* — De même, l'impact du tourisme sur l'environnement, et *vice versa* est un sujet de grande préoccupation, en particulier si on considère le besoin de maintenir et d'améliorer la qualité du patrimoine naturel et architectural de l'Europe.

2.3.25. *Politique sociale* — On a reconnu le rôle essentiel joué par la politique de protection de l'environnement dans le domaine de la politique sociale. Il existe de nombreux rapports entre ces politiques, notamment dans le domaine de la protection des travailleurs, de la formation professionnelle et des conditions de travail en général. La formation dans le domaine de l'environnement et la mesure dans laquelle les politiques de l'environnement peuvent créer des emplois (voir points 2.4.6 et 2.4.7) sont très importantes pour la politique sociale.

La mise en œuvre de la politique sociale et des programmes d'action dans le domaine de l'environnement doit donc autant que possible être coordonnée. De nouvelles actions dans le domaine de la politique de protection de l'environnement d'une importance considérable pour la politique sociale peuvent s'avérer nécessaires, notamment en ce qui concerne la fonction et le statut des responsables de l'application correcte des règlements en matière de protection de l'environnement dans les installations industrielles.

2.3.26. *Protection des consommateurs* — Toute action dans le domaine de la protection des consommateurs est le plus souvent susceptible de s'intégrer dans la dimension environnementale et donc de soutenir la politique communautaire de l'environnement. Les programmes d'éducation et d'information des consommateurs, dont certains sont encouragés au moyen d'instruments communautaires, doivent tenir compte des aspects environnementaux des produits et des services ainsi que des problèmes des consommateurs. L'accent mis, à juste titre, sur la sécurité du produit, par exemple dans le domaine des produits cosmétiques, a également une dimension environnementale. Il en va de même de certains intérêts types des consommateurs tels que la qualité de l'eau de boisson et la conception et la durabilité des produits. La Commission prendra les mesures nécessaires pour assurer une coordination plus étroite des politiques dans ces secteurs.

2.3.27. *Coopération en matière de développement* — Une importance particulière est attachée à l'intégration des besoins environnementaux dans les programmes de développement de la Communauté. Cela est dû au fait que de nombreux problèmes du tiers monde sont par essence des problèmes d'environnement; les politiques qui s'efforcent directement de protéger et d'améliorer l'environnement, et ainsi de créer les conditions d'une croissance économique soutenue, sont donc essentielles si l'on veut s'attaquer efficacement aux problèmes de développement.

2.3.28. *Généralités* — En général, la Commission veillera à ce que des mesures soient prises en vue d'intégrer les besoins environnementaux dans la planification et l'exécution des politiques économique, industrielle, agricole et sociale, comme exigé dans les conclusions du Conseil européen, rappelées au point 2.3.1. Ainsi qu'il a été indiqué au point 2.3.2, l'accent sera d'abord placé sur les politiques proprement communautaires; à cet effet, la Commission établira des procédures et pratiques internes permettant une intégration systématique des facteurs environnementaux dans toutes les autres politiques. Au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement, la Commission élaborera également des lignes directices, procédures et autres instruments pouvant contribuer à une intégration similaire par les opérateurs économiques publics et privés à l'échelon des politiques mises en œuvre par les États membres.

2.4. Aspects économiques des politiques et actions menées dans le domaine de l'environnement et emploi

2.4.1. Les mesures environnementales font partie intégrante de l'activité économique de la Communauté étant donné que la protection de l'environnement contribue à améliorer la qualité de la vie et à sauvegarder les ressources naturelles, permettant ainsi une pleine réalisation des bénéfices de l'activité économique, sous forme de meilleurs modèles de croissance économique et d'emploi, avec tous les avantages que cela peut représenter pour la compétitivité industrielle. Cependant, la Commission est consciente des difficultés qu'il y a à établir un bilan des effets positifs et négatifs des politiques et actions en matière d'environnement sur l'économie et l'emploi. Pour que ce bilan soit valable, il est essentiel que les avantages (ainsi que les coûts) des mesures environnementales soient intégralement pris en considération dans les procédures de prise de décision, qu'ils soient ou non mesurables en termes monétaires.

2.4.2. Dans ces conditions, il est très important que dans les modifications du traité de Rome approuvées par les gouvernements des États membres il soit prévu entre autres que les actions communautaires en matière d'environnement doivent tenir compte des avantages et coûts potentiels de l'action ou de l'absence d'action. La Commission s'efforcera d'établir des méthodes d'évaluation qui faciliteront cette tâche et, autant que possible, permettront de préparer une analyse coût/avantages appropriée qui constituera la base des futures propositions en matière d'environnement.

2.4.3. Ces évaluations tiendront évidemment compte des effets à court et à long terme. Il va de soi que la Commission reconnaît que les avantages économiques à tirer du respect de prescriptions environnementales strictes ne pourront pas l'être sans frais à court terme. Dans certains cas, des problèmes à court terme se poseront donc en termes de financement et de compétitivité. Dans d'autres cas, le taux de rendement du capital investi sera tel que des avantages économiques et environnementaux pourront être tirés à court terme. Dans d'autres cas également, le coût à court terme de la mise en application des mesures en matière d'environnement peut être compensé par les bénéfices économiques à long terme (par exemple, si l'impulsion est donnée au développement et à l'introduction de technologies plus économiques, ou si l'application de règlements stricts en matière d'environnement améliore la compétitivité sur le marché).

2.4.4. Même si les avantages économiques à tirer des mesures environnementales ne peuvent l'être qu'à long terme, il reste de bonnes raisons, du point de vue environnemental et économique, de réaliser les investissements nécessaires. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a conclu que les avantages résultant des mesures environnementales (y compris le fait d'éviter les frais qui auraient découlé de la détérioration de l'environnement) ont généralement été supérieurs aux coûts. Dans tous les cas, il est essentiel que les frais résultant de la détérioration de l'environnement due à l'absence d'intervention soient calculés et fournis pour comparaison.

2.4.5. Cependant, il est également important de ne pas oublier que les coûts à court terme résultant de l'introduction de nouvelles normes environnementales peuvent nuire à la compétitivité de certaines entreprises tenues de les respecter. Il est donc nécessaire d'accorder une attention particulière non seulement aux types et aux niveaux des normes environnementales à introduire, mais aussi au calendrier de mise en application. La Commission s'efforcera donc, lors de l'élaboration des mesures environnementales, de veiller à ce que les objectifs et moyens soient indiqués clairement à l'industrie et que les entreprises disposent de délais raisonnables pour s'adapter aux nouvelles normes.

L'adaptation aux nouvelles normes en matière d'environnement peut dans certaines circonstances être facilitée par un soutien financier (voir point 2.5).

2.4.6. En ce qui concerne l'emploi, la Commission est convaincue que le renforcement de la politique de l'environnement aura en général des effets positifs sur la création d'emplois grâce aux infrastructures et aux investissements réalisés dans le domaine de l'environnement et à la fabrication de nouveaux produits directement liés à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Même si, dans certains cas, lorsque les règlements en matière d'environnement accroissent les coûts industriels, ils risquent d'avoir un impact négatif à court terme sur l'emploi, il est évident que, dans le passé, les politiques de l'environnement ont probablement eu en général un impact légèrement positif sur l'emploi. Ce qui est certain, c'est qu'il y a de nombreuses mesures environnementales qui peuvent avoir des effets positifs directs et indirects créateurs d'emploi (telles que celles conçues pour éviter le déclin des centres de ville, pour réutiliser les terres abandonnées ou pour remédier à la détérioration des sites pittoresques naturels), mais qui ont jusqu'ici été très mal utilisées. D'une manière générale, les mesures en matière d'environnement doivent être conçues de façon telle que l'effet sur l'emploi soit le plus positif possible.

2.4.7. Par conséquent, la Commission proposera sous peu un programme communautaire quinquennal de «projets de démonstration» dans tous les États membres, destiné à montrer comment les actions entreprises en matière d'environnement et la mise en œuvre d'une politique de l'environnement contribuent à la création d'emplois; il sera ainsi possible de recueillir un ensemble d'expériences et d'informations dont l'industrie et tous les États membres pourront tirer profit à l'avenir.

2.5. **Instruments économiques**

2.5.1. On dispose de tout un éventail de mesures et procédures pour améliorer ou maintenir la qualité de l'environnement. Ces mesures comprennent non seulement la réglementation des produits, procédés, émissions et déchets, mais aussi différents instruments économiques (tels que taxes, redevances, aides d'État, autorisations de décharge négociables) et accords avec les pollueurs. Le choix de l'instrument ou des instruments les plus appropriés à utiliser dans chaque cas particulier dépendra des circonstances, du cadre juridique et administratif et de la nature des problèmes d'environnement à résoudre.

2.5.2. La Communauté a un rôle important à jouer dans la mise au point d'instruments de lutte antipollution de caractère économique et dans l'élaboration de principes directeurs concernant leur utilisation dans le cadre de la législation communautaire. Toute mesure de ce type doit évidemment être compatible avec les principes de la politique communautaire de l'environnement, notamment avec le principe du pollueur payeur et avec l'approche préventive.

2.5.3. La recommandation de 1975 relative à l'imputation des coûts (1) prévoit l'imposition de redevances lorsque les circonstances le justifient. La Commission envisage d'entreprendre de nouveaux travaux dans ce domaine en vue de développer l'utilisation d'instruments économiques en soutien de la législation communautaire. La recommandation de 1975 prévoit également des aides d'État pour les mesures antipollution lorsqu'elle considère que des exceptions à l'application du principe du pollueur payeur peuvent se justifier. Les États membres sont autorisés, dans le cadre fixé par la Commission, à octroyer des aides financières limitées en vue de faciliter l'introduction de nouveaux règlements antipollution pour les installations déjà existantes; ce cadre prend fin le 31 décembre 1986, et la Commission considère actuellement l'opportunité de le prolonger.

2.5.4. La Commission envisage également de prendre de nouvelles dispositions concernant l'encouragement des mesures antipollution et présentera une proposition de programme communautaire (voir point 2.3.16), dans le cadre du Fonds de développement régional, en vue d'améliorer l'infrastructure environnementale et de faciliter la mise en œuvre des directives communautaires en matière d'environnement dans les régions défavorisées de la Communauté.

2.5.5. Enfin, la Commission a l'intention d'examiner comment mieux définir la responsabilité dans le domaine de l'environnement (notamment dans l'éventualité que le pollueur doive assumer une plus grande responsabilité pour les dommages causés par les produits ou les procédés) et d'accorder une attention accrue aux problèmes de la coordination des instruments lorsqu'il y a d'importants effets transfrontaliers, en liaison avec les normes de produits ou la pollution transfrontalière.

2.5.6. Plus concrètement, la Commission envisage d'examiner l'utilisation d'instruments économiques comme moyen possible d'application de la politique de la Communauté dans le domaine de la pollution atmosphérique (voir point 4.1), de la pollution de l'eau (voir point 4.2), de la protection contre le bruit (voir point 4.5), de la protection de la nature (voir point 5.1) et de la gestion des déchets (voir point 5.3).

2.6. **Information et éducation**

2.6.1. On a évoqué la nécessité de rendre l'ensemble du processus de réglementation et d'application des règles existantes plus transparent, en particulier en ce qui concerne l'information du public. Dans ce contexte, il est important d'améliorer les possibilités données par les réglementations nationales aux individus et aux groupes de défendre leurs droits ou intérêts dans les procédures administratives. La Commission estime qu'une attention particulière doit être accordée aux situations dans lesquelles l'accès à l'information assure une meilleure protection de l'homme ou de l'environnement, soit grâce à une meilleure application des règlements, soit par d'autres voies. Une attention comparable doit être accordée à l'accès à l'information dans les cas de pollution transfrontalière.

2.6.2. Du point de vue de la Commission, il doit être possible de concevoir des procédures permettant d'améliorer l'accès du public à l'information détenue par les autorités responsables de l'environnement, tout en protégeant l'information pouvant être légitimement considérée comme confidentielle. La Commission étudiera la nécessité et les avantages d'une «loi communautaire sur la liberté de l'information en matière d'environnement» et présentera des propositions appropriées.

2.6.3. Cependant, en dehors de la question de l'établissement de droits d'accès, il n'y a aucun doute que la large diffusion de l'information sur l'environnement et sur les problèmes, politiques et programmes d'environnement favorise largement l'évolution des mesures nécessaires dans le domaine de l'environnement et leur acceptation par le public. Les efforts accomplis dans ce sens ne sont pas suffisants, bien qu'il importe de noter que plusieurs États membres publient maintenant régulièrement des rapports nationaux sur «l'état

(1) JO n° L 194 du 25. 7. 1975.

de l'environnement». Pour sa part, la Commission publiera tous les trois ans à partir de 1987 des rapports sur «l'état de l'environnement» de la Communauté, exploitant à cet effet les renseignements fournis par les États membres en vertu des dispositions des directives communautaires et les informations recueillies grâce à la mise en place progressive du système d'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles dans la Communauté (CORINE) (1) (voir paragraphe 2.6.6 ci-après).

2.6.4. D'une façon plus générale, la Commission a l'intention de réexaminer son approche globale de la diffusion de l'information concernant les problèmes d'environnement. On pourrait faire beaucoup plus pour informer le public et ainsi influencer l'opinion publique en faveur de politiques d'environnement plus rigoureuses. Comme indiqué au point 2.2, la Commission envisage d'assurer une large disponibilité de l'information sur l'application de la législation communautaire en matière d'environnement. La Commission prendra également des mesures pour qu'une partie beaucoup plus importante des nombreux rapports sur les aspects scientifiques, techniques et économiques de l'environnement, qui sont établis pour le compte de la Commission au cours de l'élaboration des propositions (mais qui peuvent présenter un intérêt plus général), soient publiés selon des modalités appropriées. La Commission encourage également le lancement d'une nouvelle revue sur la politique et la législation de la Communauté en matière d'environnement. Par ailleurs, la Commission s'efforcera d'accroître l'efficacité de son action d'information en assurant aussi une meilleure coordination entre la direction générale de l'information, de la communication et de la culture et les autres services concernés.

2.6.5. L'année européenne de l'environnement (AEE) (voir chapitre 8), dont le principal objectif est de convaincre chaque individu vivant dans la Communauté de l'importance de l'environnement et, donc, de modifier les attitudes (tant de la société que des individus) vis-à-vis de la nécessité de normes strictes en matière de protection de l'environnement, constitue à la fois un défi et une occasion de progresser considérablement par rapport au passé grâce à la diffusion des informations pertinentes sur les problèmes et thèmes environnementaux de façon qu'elles soient accessibles à toutes les parties de la société, et offre la possibilité de les convaincre de la nécessité de s'engager à agir (à la fois au cours de cette année et par la suite) pour améliorer la situation dans la pratique.

2.6.6. En ce qui concerne les données vérifiables relatives aux principaux paramètres environnementaux, le système communautaire d'information sur l'état de l'environnement (CORINE) prendra une valeur et une importance croissantes. Le principal objectif de CORINE est de mettre à la disposition des acteurs économiques et des décideurs de l'ensemble de la Communauté une solide base de données environnementales comparables, afin de faciliter les processus de prise de décision, d'application de la législation et d'intégration de la dimension environnementale dans d'autres politiques communautaires. La mise en œuvre pratique du programme CORINE a débuté et des travaux visant son développement progressif seront entrepris au cours de la période du quatrième programme d'action en matière d'environnement. À la fin de la phase des travaux couverts par la décision du Conseil, la Commission fera rapport au Conseil et présentera des propositions qui assureront la disponibilité, dans toute la Communauté, d'un large éventail de données actualisées et comparables sur l'environnement et les ressources naturelles, pouvant être présentées selon les modalités et combinaisons les plus utiles aux décideurs.

2.6.7. Parallèlement, et en vue de compléter les informations obtenues dans le cadre du programme CORINE, la Commission envisage de renforcer la composante environnementale du programme statistique de la Communauté européenne; dans ce contexte, il est proposé en particulier d'améliorer l'information sur les rapports entre l'économie et l'environnement.

2.6.8. L'éducation en matière d'environnement contribue tout particulièrement à sensibiliser le public aux problèmes d'environnement. Comme on l'a déjà noté, chacun doit reconnaître qu'il peut contribuer, par son propre comportement, à améliorer les conditions d'environnement et la période la plus favorable à cette prise de conscience est celle de l'éducation. L'éducation en matière d'environnement, qui a déjà été définie dans des précédents programmes d'action, continuera donc à recevoir le soutien communautaire. Au cours des huit dernières années, le réseau d'écoles pilotes a été mis en place avec succès (d'abord au niveau primaire, puis au niveau secondaire) et a été fortement soutenu par les États membres. Une expérience très valable a pu ainsi être acquise. La Commission envisage de publier au cours de l'année européenne de l'environnement un rapport complet sur les activités du réseau d'écoles pilotes et sur les leçons qui ont été tirées. Elles adressera également une communication au Conseil indiquant la base sur laquelle elle envisage de consolider et d'étendre le réseau au niveau supérieur, tirant profit de l'expérience déjà acquise et des plus récents développements dans le domaine des sciences de l'éducation.

2.6.9. Le rôle des organisations non gouvernementales dans l'évolution de la politique et de la pensée environnementale est fondamental. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'environnement nécessitent souvent un arbitrage difficile entre les intérêts tout aussi importants mais différents des groupes

(1) Décision 338/85/CEE; JO n° L 176 du 6. 7. 1985.

économiques et sociaux. Les intérêts de certaines branches spécifiques de l'industrie, y compris le management et les syndicats, doivent être pris en compte, ainsi que les différentes situations dans les États membres. Il en va de même des points de vue des groupes de pression défendant des intérêts spécifiques ou sectoriels.

Dans des situations aussi complexes, il est important qu'existent des organisations non gouvernementales, qui peuvent être considérées comme représentant des intérêts généraux en matière d'environnement et qui peuvent intervenir en tant que partenaires des organes décideurs. C'est la raison pour laquelle la Commission maintiendra ses contacts et échanges constructifs et permanents avec les organisations environnementales représentatives au niveau européen, notamment avec le Bureau européen de l'environnement.

2.6.10. Des fédérations industrielles (par exemple Union des industries de la Communauté européenne) et les syndicats (tels que l'ETUC) s'efforcent de plus en plus de collaborer tant au niveau national qu'européen pour formuler et exécuter une politique d'environnement. La Commission pense qu'il est très important de renforcer et d'organiser de façon plus efficace cette coopération avec les fédérations industrielles et les syndicats et poursuivra ses efforts dans cette direction. De même, la Commission a l'intention d'utiliser au maximum les contributions reçues de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

3. APPROCHES DE LA PRÉVENTION ET DU CONTRÔLE DE LA POLLUTION

3.1. Principes généraux

3.1.1. Les politiques d'environnement sont conçues et mises en œuvre progressivement, depuis la perception d'un problème environnemental (soit un problème réel soit, de préférence, au stade où il reste potentiel) jusqu'à l'élaboration et à la mise en application des mesures correctives ou préventives nécessaires. L'objectif de base de toutes ces mesures est d'éviter les dommages causés à l'homme et à l'environnement ou, si ces dommages se sont déjà produits, d'y remédier.

3.1.2. Les mesures à prendre pour résoudre les problèmes de pollution dans la pratique sont extrêmement diverses et dépendent, entre autres, de la nature des effets nocifs perçus ou anticipés, de leurs causes et de l'origine du problème. Par exemple, un problème de pollution peut, dans une plus ou moins grande mesure, être:

— aigu ou chronique,

— localisé ou géographiquement réparti,

— lié à un seul polluant ou à une combinaison de polluants,

— concentré dans un milieu (air, eau ou sol) ou en affecter plusieurs; et/ou impliquer le transfert de polluants entre milieux,

— de plus, la source (ou les sources) de tout problème de pollution peut être ponctuelle ou diffuse; elle peut être fixe ou mobile et essentiellement liée à un secteur industriel ou à plusieurs.

3.1.3. Vu cette complexité, il est naturel et juste que les approches de la lutte antipollution rencontrées dans la pratique diffèrent quant aux points sur lesquels l'accent est mis en fonction des possibilités techniques, administratives et juridiques en matière de mesures de contrôle et à la manière dont les effets de la pollution et les mesures antipollution sont répartis. Cependant, il est important de noter que, malgré cette divergence des approches, les principes fondamentaux restent les mêmes. Ainsi, par exemple, une mesure axée sur un seul polluant peut se justifier, dans des circonstances particulières et à la lumière des preuves scientifiques dont on dispose, s'il semble qu'il n'y ait pas d'interaction importante avec d'autres polluants; mais ce cas particulier n'entre pas en contradition avec le principe général selon lequel les politiques antipollution doivent tenir compte de ces effets interactifs.

3.1.4. La première étape dans la lutte contre un problème de pollution est la recherche et l'étude détaillée des facteurs entrant en jeu et de leurs interrelations. En général, les problèmes de pollution se caractérisent par quatre facteurs principaux: le polluant, l'origine du polluant, le milieu ou les milieux dans lesquels le polluant est rejeté et dans lesquels il apparaît ou par lesquels il est transporté et l'organisme ou l'environnement cible. Toute action antipollution doit être orientée sur un ou plusieurs de ces éléments du problème.

3.1.5. Le polluant peut être une simple substance chimique ou un mélange de substances; il peut consister en substances organiques ou inorganiques ou les deux; il peut être une entité physique telle que le

bruit ou la chaleur. Toute action antipollution orientée sur le polluant vise à prévenir ou à réduire les émissions d'une substance spécifique ou un type de pollution quelle qu'en soit l'origine dans les milieux concernés. Les approches basées sur la source visent à réduire les émissions des principales sources dans tous les milieux où le polluant a des effets significatifs.

3.1.6. Si l'accent est mis sur le milieu concerné, il est clair qu'un ou plusieurs milieux peuvent être touchés par les rejets et transports de polluants; les plus importants sont l'air, l'eau, le sol, les sédiments et les biotopes. Les approches basées sur le milieu visent en général à réduire les émissions dans un milieu d'une substance spécifique en s'attaquant à toutes les sources d'émission importantes.

3.1.7. Enfin, pour en venir à la cible de la pollution, il s'agit habituellement d'un organisme vivant, mais il peut s'agir aussi d'un milieu ou d'un objet inanimé: le sol ou un bâtiment par exemple. Les approches basées sur la cible visent à protéger l'organisme ou l'environnement de toute détérioration, c'est-à-dire à réaliser un objectif de qualité environnementale sous forme d'approches basées sur la cible.

3.1.8. Après qu'un problème d'environnement ait été identifié et étudié, une stratégie antipollution appropriée peut être arrêtée. La stratégie choisie peut comprendre des normes biologiques, des limites d'exposition, des objectifs ou normes de qualité de l'environnement, des normes d'émission, des normes de procédés ou d'exploitation, des normes de produits, des valeurs limites concernant le niveau global d'émission ou une série de mesures préventives, au niveau national ou régional (telles que l'application de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement ou l'imposition d'essais et d'une obligation de notification pour les nouveaux procédés et produits industriels), ou une combinaison de ces différentes mesures.

3.1.9. La stratégie adoptée peut exiger différentes formes d'action au niveau de la Communauté en fonction, par exemple, de l'étendue et de la nature du problème, des effets des mesures possibles sur le fonctionnement du marché comun des biens et des services et des interactions avec d'autres politiques communautaires.

3.2. **Approches multimilieux de la pollution**

3.2.1. Lorsque des problèmes découlent de l'émission de polluants dans un seul milieu à partir de nombreuses sources (sans aucun effet intermilieux significatif), une approche basée sur les limites d'émission ou sur des normes de qualité environnementale pour ce milieu peut s'avérer la plus appropriée. Jusqu'à présent, la politique communautaire de l'environnement a plutôt été axée dans ce sens. Bien que le troisième programme d'action en matière d'environnement souligne la nécessité «d'éviter tout transfert de pollution résultant de mesures partielles», la tendance prédominante a été de se concentrer sur les problèmes de pollution tels qu'ils se présentèrent dans les différents milieux: air, eau, sol. Certes, certains instruments horizontaux importants ont été mis en place, tels que la «sixième modification», et la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement qui a été récemment adoptée (²) mais, d'une façon générale, l'approche a été sectorielle et cette approche s'est reflétée dans la structure des services de la Commission s'occupant de l'environnement.

3.2.2. De ce fait, des objectifs de qualité concernant certains usages de l'eau ont été très tôt définis au niveau communautaire; ils ont été suivis de normes d'émission communautaires concernant le rejet de certaines substances dangereuses dans l'eau [bien que l'approche dite «parallèle» de la directive 76/464/CEE (³) signifiait que ces normes s'accompagnaient d'objectifs de qualité]. Dans le domaine de la pollution atmosphérique également, certaines normes de qualité de l'air ont été définies au niveau communautaire et suivies de l'adoption d'une directive cadre sur les émissions en provenance de certaines installations industrielles (⁴), qui envisageait la fixation de limites d'émission à l'échelle communautaire, et de propositions de la Commission concernant des limites d'émission pour les rejets dans l'atmosphère des grandes installations de combustion. Le problème des déchets a été abordé dans une série de directives communautaires visant à établir un cadre général pour l'élimination des déchets dans le sol, notamment des déchets toxiques et dangereux. Le déversement des déchets en mer fait l'objet d'une récente proposition de la Commission (⁵).

3.2.3. Une conséquence inévitable de l'approche sectorielle de la pollution est que, lorsque les normes sont renforcées dans un secteur, les pressions risquent de s'accroître dans un autre. Si les rejets dans l'air ou l'eau sont limités, l'élimination dans le sol peut sembler une solution préférable. Mais si les contrôles sur l'élimination des déchets dans le sol (et en mer) sont à leur tour renforcés, d'autres difficultés peuvent survenir. La Commission estime que la Communauté doit s'orienter vers des normes environnementales de plus en plus strictes dans tous les secteurs. Dans ces conditions, on peut soutenir qu'une approche sectorielle des problèmes de pollution n'est pas nécessairement la solution la plus efficace du point de vue

(¹) JO n° L 259 du 18. 9. 1979.
(²) JO n° L 175 du 5. 7. 1985.
(³) JO n° L 129 du 18. 5. 1976.
(⁴) JO n° L 188 du 16. 7. 1984.
(⁵) JO n° C 245 du 26. 9. 1985.

économique, c'est-à-dire qu'elle ne permet pas nécessairement d'aboutir à une réduction maximale de la pollution (prenant en compte tous les milieux) pour un coût économique déterminé.

3.3. **Approches orientées sur la substance**

3.3.1. L'analyse de la législation communautaire révèle que l'approche adoptée jusqu'ici en matière de pollution dans les différents secteurs de l'environnement n'a pas toujours été tout à fait cohérente. Lorsque des interactions entre substances polluantes ne sont pas perçues, aux fins de la gestion de l'environnement, comme ayant une importance significative, une stratégie cohérente devrait consister à:

a) évaluer l'exposition d'une cible particulière à un polluant déterminé par les différentes voies (air, eau, sol);

b) évaluer les effets de cette exposition, notamment les risques pour la santé et l'environnement;

c) fixer des normes visant à limiter, s'il y a lieu, l'impact de la pollution.

3.2. Étant donné son orientation nettement sectorielle, l'action communautaire a eu tendance jusqu'ici à se concentrer sur les rejets d'un polluant particulier dans un milieu donné (par exemple l'eau) indépendamment des incidences sur d'autres milieux tels que l'air ou le sol. Dans certaines circontances, cette approche peut être contestée pour la raison que les effets intermilieux ne sont pas négligeables. Dans les précédents programmes d'action communautaire en matière d'environnement et dans différents instruments déjà adoptés par le Conseil, on peut trouver plusieurs «listes de priorité» de substances. Cependant, d'une façon générale, ces listes sont spécifiques à un secteur (par exemple la «liste noire» et la «liste grise» des substances dont les déversements dans le milieu aquatique sont régis par les dispositions de la directive 76/464/CEE) [1]. Aucune tentative cohérente n'a encore été effectuée dans la Communauté pour évaluer les substances sur une base intermilieux ou pour concevoir des stratégies antipollution sur une telle base bien qu'en pratique, dans certains cas, l'association de différentes normes concernant une substance particulière, qui peuvent avoir évolué au hasard sur une certaine période de temps dans des secteurs différents, puisse en fait mener à un contrôle plus ou moins efficace.

3.3.3. Une approche intégrée des produits chimiques orientée sur la substance:

— tient compte de la fréquence d'apparition d'une substance particulière en provenance d'une source quelconque,

— s'oriente vers une évaluation intégrée des risques, qui prend en compte les différentes voies par lesquelles les personnes et l'environnement sont exposés,

— mène à des choix concernant la solution la plus efficace au problème rencontré.

3.3.4. Cette approche intégrée de la gestion des produits chimiques aboutira à l'établissement, au niveau communautaire, d'une liste provisoire de substances prioritaires pour la politique de l'environnement. La poursuite de cette évaluation peut mener à l'établissement d'une liste définitive de substances prioritaires qui, à son tour, mènera à l'étude, à l'échelon communautaire, de stratégies de contrôle pertinentes pour certaines substances telles que les PCB, le cadmium, le plomb, les phosphates, l'arsenic, le cuivre, le mercure, l'amiante, les dioxines, etc.; ces stratégies devront évidemment tenir compte des mesures déjà en vigueur au niveau communautaire dans certains domaines.

3.3.5. La Commission a déjà commencé à travailler sur la base d'une approche orientée sur la substance pour certains cas particuliers. Un exemple d'application possible de cette approche est donné dans la proposition de la Commission concernant la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante [2].

3.3.6. Il y a d'autres possibilités d'appliquer le même principe. La Commission réexamine avec soin et d'une façon systématique les problèmes d'environnement causés par le cadmium. Cet examen permettra de déterminer si la législation communautaire en vigueur limitant les rejets de cette substance dans l'environnement, quelle que soit la voie choisie, est suffisante ou s'il existe des lacunes et, dans ce dernier cas, quelle est la stratégie de contrôle la plus rentable pour garantir un niveau de protection approprié. Dans ce cas, des propositions *ad hoc* seraient présentées.

3.4. **Approchés orientées sur la source**

3.4.1. Dans l'idéal, il devrait être tenu compte dans la gestion de l'environnement des interactions des différentes sources de polluants (par exemple lorsque les types de rejets sont multiples et la capacité d'absorption limitée). Cependant, dans certains cas, il peut apparaître opportun d'axer les contrôles sur un seul type de source (notamment lorsqu'il n'y a pas d'autre source d'émission importante pour le polluant ou les polluants concernés). Dans une certaine mesure, les directives communautaires (adoptées ou proposées) concernant les véhicules automobiles et les grandes installations de combustion représentent une telle

(1) JO n° L 129 du 18. 5. 1976.
(2) JO n° C 349 du 31. 12. 1985.

approche orientée sur la source pour autant qu'elles traitent d'un groupe ou d'une catégorie de pollueurs (trafic, centrales). Mais elles ne cherchent pas délibérément à prendre en considération la totalité des rejets (y compris la production de déchets) de cette classe ou groupe particulier. L'approche «orientée sur la source», telle que définie au chapitre 5 du premier programme d'action en matière d'environnement (actions spécifiques à certaines branches de l'industrie et à la production énergétique) n'a pas beaucoup progressé, du moins au niveau communautaire, même si quinze secteurs industriels clés ont été identifiés dans ce programme et si de nombreuses études ont été entreprises.

3.4.2. En fait, des propositions n'ont été présentées que pour deux secteurs industriels [le dioxyde de titane (pour lequel une approche multimilieux a été adoptée) et les pâtes à papier (pour lequel l'accent a été mis sur les rejets dans l'eau)]. La proposition concernant les pâtes à papier n'est toujours pas adoptée et n'a même pas été examinée par le Conseil, alors que le cas de la proposition sur le dioxyde de titane n'est guère encourageant. Néanmoins, une approche orientée sur la source (axée sur des industries déterminées ou des groupes d'industries cibles, couvrant tous les rejets dans l'air, le sol ou l'eau et comprenant la production de déchets aussi bien solides que liquides ou gazeux) est appropriée dans certaines circonstances et est l'une des approches possibles qui méritent d'être réenvisagées.

3.4.3 Pour soutenir une telle approche, il serait certainement nécessaire d'avoir une connaissance plus complète des émissions dans l'air, dans l'eau et dans le sol sous forme de déchets en provenance des grandes sources d'émission, ainsi que de leur évolution probable. Des inventaires d'émissions devraient être établis et tenus à jour; l'état de l'art dans le domaine des technologies de contrôle des émissions devrait également être régulièrement suivi et communiqué aux personnes intéressées et au public ainsi que les coûts entraînés.

Une action de ce type est souhaitable dans tous les cas, quelle que soit l'approche de la lutte antipollution qui a été adoptée, et la Commission prendra les mesures nécessaires pour progresser dans cette direction en coopération avec les États membres et les industries concernées.

3.4.4. La Commission continuera à se pencher sur ces problèmes et entreprendra les études et discussions nécessaires pour que cette réflexion puisse se poursuivre. Dans ce contexte, il sera important de déterminer quelles sont les difficultés qui ont freiné le progrès jusqu'ici, tel que le sens d'une apparente «discrimination» vis-à-vis de secteurs industriels particuliers et les problèmes de chevauchement lorsque des polluants couverts par une approche orientée sur la source sont également régis par une législation sectorielle. Il sera également important de reconnaître que, pour qu'une approche multimilieux et multipolluants soit efficace, il convient de disposer d'un mécanisme de contrôle hautement élaboré, de pouvoir formuler des appréciations valables quant à la combinaison optimale d'actions antipollution permettant de réduire, de gérer et de répartir les déchets en causant le moins de dommages possible à l'environnement et, même en en garantissant la meilleure utilisation (aboutissant ainsi à un avantage environnemental maximal pour un coût minimal) et d'être en mesure de traduire dans la pratique ces appréciations. Cette action à son tour aura inévitablement des implications institutionnelles dans les États membres; une autorité de contrôle, unifiée et puissante, en mesure d'arbitrer entre les différents secteurs de l'environnement pour assurer l'application des solutions optimales, semble être un corollaire inévitable d'une telle approche. Il y a évidemment encore de nombreuses raisons rendant souhaitable l'institution de telles agences.

3.5. Normes de produits, valeurs limites d'émission, objectifs et normes en matière de qualité de l'environnement

3.5.1. Les règlements en matière d'environnement fixant des normes de produits ou d'émissions peuvent être basés sur les caractéristiques techniques de l'industrie ou du projet soumis au règlement et/ou sur un objectif ou une norme de qualité officiellement prescrit pour le milieu récepteur. En fait, un large éventail d'approches a été utilisé.

3.5.2. Dans la législation adoptée jusqu'ici, la Communauté a, par exemple, fixé des limites d'émissions pour les gaz d'échappement des véhicules à moteur et dans le cas de certains polluants atmosphériques, la Commission a proposé que des limites d'émission soient fixées pour certaines sources fixes. En même temps, pour plusieurs polluants atmosphériques, par exemple le SO_2, les émissions particulaires et le plomb, des normes de qualité de l'air ont été approuvées au niveau communautaire. En ce qui concerne le déversement de substances dangereuses dans l'eau, la Communauté est convenue d'une approche dite parallèle pour les substances énumérées sur une «liste noire», suivant laquelle les États membres sont libres de choisir entre les objectifs de qualité et les limites d'émission, tout en insistant pour que l'approche par objectif de qualité soit suivie pour le rejet des substances de la «liste grise» (ainsi que pour les directives portant sur des usages particuliers de l'eau).

3.5.3. En ce qui concerne la pollution du sol, la première directive adoptée concerne l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (1), prévoit à la fois des normes de qualité et des limites d'émission (concentration et quantité d'épandage) à observer simultanément, tandis que dans certaines autres directives les prescriptions restent très générales.

3.5.4 Dans de nombreux cas importants (par exemple plomb dans l'essence, teneur en soufre du *gasoil),* des normes de produit ont été fixées avec le double objectif de protéger l'environnement et d'éviter des entraves artificielles aux échanges ou des distorsions de la concurrence. Dans d'autres cas, d'autres approches ont été adoptées, telles que l'obligation d'élaborer des programmes [par exemple la directive concernant les emballages pour liquides alimentaires (2)] ou des réductions volontaires du niveau d'utilisation [par exemple les décisions sur les CFC (3)]. Dans certaines directives relatives à l'eau, des valeurs guides et des valeurs obligatoires ont été fixées et il est clair que d'autres formes de lignes directrices tels que les codes de bonne pratique pourraient avoir un rôle à jouer.

3.5.5. Un autre élément important lors de l'établissement de normes communautaires est «l'état de l'art», en termes de technologie disponible. La question se pose de savoir comment traduire ce concept général en valeurs concrètes. Il faut noter que dans la récente législation communautaire en matière d'environnement (notamment en liaison avec la pollution atmosphérique et la pollution des eaux), il est fait de plus en plus souvent référence à la meilleure technologie disponible. Dans ces conditions, les arrangements conclus au niveau communautaire en vue de rendre plus efficace l'échange d'informations entre États membres et avec la Commission concernant leur expérience et connaissance des technologies applicables présenteraient un grand intérêt. La Commission envisage de présenter des propositions sur la manière dont cet échange d'informations pourrait le mieux se dérouler.

3.6. Conclusions

3.6.1. La Commission ne pense pas qu'une approche doive nécessairement être préférée aux autres. Cela dépendra beaucoup des circonstances. En conséquence, les futures propositions fixeront des normes selon les modalités les plus appropriées, à la lumière des besoins en matière de protection de l'environnement et des responsabilités de la Communauté. Les mesures communautaires (par exemple les règlements sur les émissions sonores des produits), dont l'objectif principal est d'éviter les distorsions aux échanges résultant d'actions unilatérales entreprises par les États membres, tendront à mettre l'accent sur les conditions techniques à respecter pour le maintien de la qualité de l'environnement; par ailleurs, des mesures visant à lutter contre la pollution transfrontalière, telle que les pluies acides, devront être prises compte tenu à la fois des objectifs de qualité de l'environnement et des prescriptions techniques à respecter pour remédier à la situation.

3.6.2. Cependant, la Commission considère que la Communauté a acquis suffisamment d'expérience concernant les nombreuses approches possibles de la protection de l'environnement, approches qui ont déjà été adoptées dans la législation communautaire (et qui ont été décrites et examinées en détail plus haut) pour qu'il soit souhaitable et intéressant de revoir l'ensemble du problème. Le but de cette analyse serait de déterminer si un exposé des motifs pourrait être établi en vue de fournir des conseils utiles quant aux approches auxquelles donner la préférence dans la future législation communautaire. En conséquence, la Commission a l'intention, en étroite collaboration avec les États membres, de prendre les mesures nécessaires pour procéder à une analyse générale de la valeur et de l'efficacité des approches de la normalisation adoptées jusqu'ici, analyse qui s'accompagnera d'une étude des futurs développements possibles [y compris le rôle des instruments économiques (voir point 2.5.6)].

4. ACTION DANS DES SECTEURS SPÉCIFIQUES

4.1. Pollution atmosphérique

4.1.1. Bien que la Communauté ait déjà réalisé certains progrès en s'attaquant aux sources traditionnelles de pollution atmosphérique, telles que les fumées, les émissions particulaires et l'anhydride sulfureux dans les zones urbaines industrialisées, de nouveaux problèmes sont apparus, liés entre autres à l'accroissement du trafic et aux dépôts acides, qui risquent de rester un grand sujet d'inquiétude. Les polluants de l'air concernés, notamment le soufre, les oxydes d'azote, les hydrocarbures et les oxydants photochimiques, sont connus pour contribuer individuellement, collectivement ou en synergie à l'acidification du sol et des eaux de surface, au ralentissement de la croissance des végétaux et à la détérioration des monuments, des bâtiments et des structures; il peuvent aussi constituer un danger pour la santé de l'homme.

(1) JO n° L 181 du 4. 7. 1986.
(2) JO n° L 176 du 6. 7. 1985.
(3) JO n° L 329 du 25. 11. 1982.

4.1.2. Les processus industriels, l'incinération des déchets et d'autres activités humaines à l'origine d'une émission dans l'atmosphère de substances dangereuses ou toxiques persistantes identifiées ou suspectées (par exemple métaux lourds, PCB, amiante) risquent non seulement de contaminer l'air mais entraînent le transfert de la pollution dans d'autres parties de l'environnement et ont ainsi des effets nocifs sur l'homme et les écosystèmes. C'est une raison de plus pour réduire les émissions dans l'atmosphère.

4.1.3. Lors de sa réunion de Stuttgart en juin 1983, le Conseil européen a demandé une accélération et un renforcement de l'action entreprise au niveau national, communautaire et international, en vue de lutter contre la pollution de l'environnement et en particulier la pollution atmosphérique. Comme première réponse, la Commission a présenté au Conseil plusieurs propositions visant la limitation et la réduction des émissions provenant d'importantes sources de pollution stationnaires et mobiles (1); parallèlement, un grand effort a été accompli dans le domaine de la recherche sur les causes et les effets des polluants atmosphériques en vue d'élucider les mécanismes responsables en association avec les dommages observés.

4.1.4. La Commission a également fait savoir qu'elle allait adopter une approche stratégique impliquant l'exigence d'une diminution substantielle globale des émissions de substances acidificatrices provenant de toutes les sources importantes. Cette stratégie sera poursuivie. Dans ce contexte, il est essentiel que la proposition de la Commission concernant une réduction des émissions des grandes installations de combustion, qui est encore à l'examen au Conseil, soit bientôt adoptée, espérons-le avant la mise en œuvre du quatrième programme d'action en matière d'environnement (2). De la même manière, l'achèvement et la mise en application des nouvelles «normes européennes» pour les émissions des véhicules à moteur conduira à une nouvelle réduction des oxydes d'azote, des hydrocarbures et d'autres polluants. Cependant, il est vraisemblable qu'à elles seules ces mesures ne seront pas suffisantes.

4.1.5. La Commission travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie générale à plus long terme visant à réduire la pollution de l'air dans la Communauté européenne et au-delà de ses frontières afin de définir une approche adéquate et globale en réponse au défi posé par le Conseil européen de Stuttgart. Cette stratégie générale sera publiée sous forme de communication au Conseil au cours de 1987.

4.1.6. Les principaux objectifs de cette stratégie seront les suivants:

— identifier les polluants atmosphériques (à l'air libre ou à l'intérieur) présentant actuellement ou potentiellement les plus grands risques du point de vue de la protection de la santé de l'homme et de l'environnement,

— déterminer les moyens les plus adéquats, axés sur la substance et/ou sur la source, de traiter les problèmes de pollution déjà identifiés ou appelés à devenir importants tout en veillant à ce que la pollution atmosphérique ne soit pas simplement transférée à l'eau ou au sol,

— fixer et réaliser des objectifs communautaires en vue d'une réduction substantielle des émissions totales provenant de toutes les sources importantes de pollution atmosphérique, en vue de lutter contre les dépôts acides et les dommages en résultant, notamment la corrosion et le dépérissement des forêts,

— à plus long terme, réduire les concentrations de principaux polluants dans l'air ambiant jusqu'à des niveaux considérés comme acceptables aux fins de la protection des écosystèmes sensibles,

— définir et appliquer des mesures préventives contre la pollution à l'intérieur des locaux provenant d'un nombre croissant de substances,

— développer et mettre en place les instruments permettant de faciliter la réalisation de ces objectifs, notamment:

  — inventaire des émissions et des principales catégories de sources de pollution,
  — inventaire des meilleures technologies de réduction de la pollution et des coûts associés,
  — nouvelles technologies peu polluantes,
  — réseaux de surveillance,
  — méthodes de modélisation,
  — instruments économiques permettant de prévenir la pollution.

(1) Voir *Dix-septième rapport général sur l'activité des Communautés européennes* 1983, paragraphes 377-381.
(2) JO n° C 49 du 21. 2. 1984.

4.1.7. Les travaux déjà entamés au cours des précédents programmes d'action devront être poursuivis et il conviendra de s'occuper des principales catégories d'installations énumérées dans la directive sur la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles (directive 84/360/CEE) (1) qui garantit des normes d'émission communautaires. En outre, des normes d'émission communautaires, basées sur la meilleure technologie disponible, pourront également s'avérer nécessaires pour les sources qui ne sont pas encore couvertes par cette directive (en particulier pour les installations nucléaires et les installations brûlant du mazout ou des combustibles solides); il sera ainsi possible de mettre en place, dans un délai raisonnable, un cadre dans lequel tous les principaux polluants atmosphériques en provenance des principales catégories d'installations seront contrôlés sur une base cohérente. La Commission présentera des propositions adéquates sur tous ces problèmes.

4.1.8. D'autres mesures seront proposées pour la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des catégories de transport non encore couvertes par la législation communautaire. Des normes de qualité de l'air peuvent également être nécessaires pour certains polluants, tels que les oxydants photochimiques, dont l'ozone est supposé jouer un rôle clé en raison de ses effets synergiques en liaison avec les dépôts acides. Une attention particulière sera accordée à l'élaboration de normes de qualité de l'air écologiques au niveau communautaire couvrant par exemple les dépôts acides dans les forêts et d'autres écosystèmes sensibles.

4.1.9. En dehors de la Communauté, une action internationale coordonnée en matière de pollution atmosphérique reste primordiale; même à supposer que la Communauté ait mis de l'ordre dans ses propres affaires, il sera toujours nécessaire, si l'on veut que des progrès réels soient réalisés, qu'elle continue à jouer un rôle actif et constructif dans les travaux des organismes internationaux tels que la commission économique pour l'Europe et l'Agence internationale de l'énergie atomique et par le biais des conventions internationales conclues en la matière, quels que soient le moment et le lieu où les problèmes de pollution atmosphérique sont identifiés et discutés.

4.2. Eau douce et eau de mer

4.2.1. Le troisième programme d'action en matière d'environnement précisait que la Commission poursuivrait les actions déjà engagées dans les deux premiers programmes et appliquerait les directives et décisions adoptées par le Conseil en vue de prévenir et de réduire la pollution de l'eau. Ces directives et décisions concernaient en particulier l'établissement, au niveau communautaire, de normes de qualité pour certains usages de l'eau (jusqu'ici: eaux de surface, eaux de boisson, eaux de baignade et eaux souterraines, ainsi que les eaux utilisées pour l'élevage des poissons et des crustacés) et la réduction de la pollution provoquée par le rejet de certaines substances dangereuses dans le milieu aquatique. Le troisième programme comprenait comme principaux secteurs d'activité:

— la lutte contre la pollution provoquée par les substances dangereuses,

— la lutte contre la pollution provenant des nappes d'hydrocarbures,

— des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'améliorer la qualité de l'eau et de réduire la pollution.

4.2.2. Ces priorités restent valables dans le contexte du quatrième programme d'action en matière d'environnement et la Commission présentera des propositions *ad hoc* concernant tous ces problèmes. De plus, il convient de souligner que le problème de la pollution marine devient de plus en plus aigu et que, dans ces conditions, la Commission accordera une attention particulière aux autres substances dangereuses transportées par mer ainsi qu'au pétrole. La Commission a également noté dans la communication COM(86) 327 son intention d'envisager la possibilité de proposer des normes d'émission communautaires basées sur la meilleure technologie existante pour les installations nucléaires et de soumettre des propositions concernant l'adhésion de la Communauté à la convention de Londres sur les déversements en mer.

4.2.3. En ce qui concerne les problèmes de pollution des eaux causés par les rejets de substances dangereuses dans le milieu aquatique, il y aurait peut-être lieu de réexaminer les avantages et les limites de l'approche dite «parallèle» définie par la directive 76/464/CEE ainsi qu'il a déjà été indiqué au point 3.3 ci-avant. Les deux approches ne conviennent pas aussi bien l'une que l'autre pour traiter des sources ponctuelles ou diffuses de pollution. La Commission réfléchira à la possibilité d'établir des propositions concernant une politique de lutte antipollution plus cohérente couvrant les deux types de sources de pollution et impliquant un usage plus diversifié de l'une ou l'autre de ces deux approches parallèles.

4.2.4. Entre-temps, la Commission a l'intention de poursuivre l'application détaillée de la directive 76/464/CEE. Maintenant que la directive cadre générale concernant la fixation de limites d'émission et

(1) JO n° L 188 du 16. 7. 1984, p. 20.

d'objectifs de qualité pour les substances dangereuses a été adoptée (1), il est possible d'accélérer la fixation des valeurs concernant les substances figurant parmi les 129 substances de la «liste noire» (annexe I) publiée par la Commission en 1982 (2). La Commission proposera des valeurs pour bon nombre de ces substances au cours du quatrième programme d'action en matière d'environnement. Les travaux concernant les substances figurant sur la «liste grise» (annexe II) se poursuivront et la Commission a l'intention de présenter des propositions relatives à des objectifs de qualité pour un certain nombre de ces substances et notamment le plomb, le cuivre, le nickel et le zinc, si cela s'avère nécessaire compte tenu de l'expérience acquise au niveau national.

4.2.5. Cependant, même si l'action s'accélère dans le sens indiqué ci-avant, les mesures de protection du milieu aquatique de la Communauté seront loin d'être complètes. De nouvelles actions seront nécessaires dans un certain nombre de secteurs. La Commission envisage de soumettre des propositions de directives concernant le contrôle et la réduction de la pollution de l'eau résultant de l'épandage ou des rejets d'effluents d'élevages et de l'utilisation excessive des engrais et pesticides; des actions éducatives et de conseil sont également nécessaires pour augmenter la conscience des agriculteurs des problèmes qui peuvent se poser; ainsi l'agriculture, comme les autres secteurs, contribuerait aux efforts communautaires pour réduire la pollution des eaux. La Commission proposera aussi des normes minimales à observer à long terme dans toutes les eaux communautaires et réexaminera la question de l'établissement de normes de qualité pour d'autres usages de l'eau que ceux déjà mentionnés au point 4.2.1 et en particulier pour les usages industriels et agricoles de l'eau.

4.2.6. En ce qui concerne la protection des mers, les principaux objectifs des actions futures seront les suivants:

— l'application des conventions et protocoles internationaux dans lesquels la Communauté est partie contractante (3) et la participation active aux travaux d'autres organismes internationaux s'occupant de pollution marine (4),

— l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action (MEDSPA) pour la protection de la région méditerranéenne (évidemment, y compris la mer Méditerranée) comme envisagé dans la communication de la Commission au Conseil du 24 avril 1984 (5),

— la mise en œuvre de la déclaration adoptée par les parties contractantes à la convention de Barcelone lors de leur quatrième réunion ordinaire à Gênes (septembre 1985),

— la mise en œuvre des décisions prises lors de la première conférence de la mer du Nord et participation active à la seconde conférence qui se déroulera en 1987,

— la réduction des émissions de polluants d'origine tellurique dans la mer par les rivières, le déversement de déchets et le transport atmosphérique,

— la mise en œuvre harmonisée au niveau communautaire des annexes facultatives de la convention MARPOL 1973/1978,

— l'élaboration et la mise en application pratique du système d'information communautaire, en particulier en ce qui concerne les substances dangereuses déversées dans la mer,

— la poursuite des projets pilotes de démonstration pour la protection de la mer contre les hydrocarbures et autres substances chimiques; ces projets visent à améliorer les possibilités nationales de maîtrise des situations d'urgence et/ou de mise au point de nouveaux moyens et méthodes pour lutter contre les conséquences de déversements accidentels importants; ils permettront également de déterminer comment la conception des navires, certaines dispositions concernant l'aménagement de la cargaison et l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses transportées par conteneurs pourraient aider à mieux faire face à un accident,

— la formation des responsables de la lutte contre la pollution marine causée par les hydrocarbures et les substances dangereuses,

— une meilleure intégration des besoins environnementaux dans les politiques de transport maritime.

Pour tous ces secteurs d'activité, des initiatives appropriées seront prises par la Commission en étroite consultation avec les États membres soit par l'intermédiaire du Conseil soit par celui des comités consultatifs *ad hoc*.

---

(1) JO n° L 181 du 4. 7. 1986.

(2) JO n° C 176 du 14. 7. 1982.

(3) — Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution et ses quatre protocoles (immersion, pollution d'origine tellurique, pollution accidentelle, zones spécialement protégées).
— Convention de Paris sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique.
— Accord de Bonn concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances polluantes.

(4) Par exemple OMI, PNUE, contrôle des navires par l'État du port, ILO.

(5) JO n° C 133 du 21. 5. 1984.

4.2.7. La Commission estime qu'outre les actions décrites ci-avant un certain nombre de mesures préventives spécifiques s'avèrent nécessaires. Cela concerne en particulier l'amélioration des installations de réception pour les résidus d'hydrocarbure et autres déchets transportés par bateaux et la conclusion d'arrangements complémentaires concernant le traitement des ordures. La Commission présentera des propositions appropriées.

4.2.8. Parmi les autres problèmes, affectant à la fois l'eau douce et l'eau de mer, auxquels la Communauté doit peut-être accorder une attention accrue, il faut inclure les questions liées au traitement et à l'élimination des sédiments pollués, à l'eutrophisation des milieux aquatiques dans certaines zones de la Communauté et à la mise à jour de la liste des substances dangereuses. Ces questions seront examinées avec soin par la Commission et des initiatives *ad hoc* continueront à être prises.

4.2.9. L'amélioration de la fourniture et de la gestion de l'eau continuera à être une tâche importante de la Communauté, notamment dans les régions semiarides et dans les petites îles de la Communauté. La Commission continuera à consacrer une part de son effort à cette question et lui accordera une attention particulière dans ses travaux sur la région méditerranéenne dans le cadre du MEDSPA.

4.2.10. La Commission continuera également à participer activement aux travaux de la Commission pour la protection du Rhin en vue d'améliorer la protection du Rhin contre toutes les formes de pollution. En outre, la Commission participe avec la république fédérale d'Allemagne à la négociation d'arrangements concernant la protection de l'environnement du Danube.

4.3. Produits chimiques

4.3.1. La priorité continuera à être accordée à l'application du nouveau système de notification des produits chimiques (directive 79/831/CEE) et à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses nouvelles et existantes (1).

4.3.2. Le système de notification institué par la directive 79/831/CEE permet à la Commission et aux États membres de surveiller les dangers, la commercialisation et les usages des produits chimiques mis sur le marché après le 18 septembre 1981. Une procédure similaire est nécessaire pour l'évaluation intégrée des risques présentés par les «produits chimiques existants» [mis sur le commerce avant cette date et figurant dans l'inventaire européen des substances chimiques existantes (EINECS)].

4.3.3. Il sera proposé une directive pour la mise en place d'une structure complète d'évaluation des risques et de réglementation des produits chimiques existants, lorsqu'une évaluation de ce type est nécessaire. Cette directive établira une procédure permettant de traiter une liste prioritaire de produits chimiques méritant une attention immédiate, de fixer les modes de collecte des informations, d'imposer des tests et d'évaluer les risques courus par les personnes et l'environnement. Elle pourrait également constituer un mécanisme de coordination des stratégies de contrôles particulières adoptées pour les différents produits chimiques.

4.3.4. La Commission révisera en permanence les systèmes de classification et les prescriptions et principes directeurs en matière d'essais fixés dans les directives sur l'environnement en vue de poursuivre autant que possible la rationalisation. Elle tiendra compte en particulier des travaux entrepris au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres organismes en ce qui concerne le développement, la validation et l'utilisation de méthodes alternatives non animales utilisant moins d'animaux ou impliquant des techniques moins douloureuses.

4.3.5. L'approche des problèmes de pollution découlant des substances et/ou produits chimiques largement utilisés, approche dite orientée sur la substance, a été décrite plus haut (voir point 3.2). Ainsi qu'il a été noté, cette approche doit

— tenir compte de la fréquence d'apparition d'un polluant particulier quelle qu'en soit la source,

— aboutir à une évaluation intégrée des risques tenant compte des différentes voies d'exposition des personnes et de l'environnement,

— amener à des choix concernant la manière la plus efficace de résoudre les problèmes rencontrés (qu'il s'agisse de législation ou d'actions d'un autre type).

La Commission a déjà adopté cette approche dans ses travaux sur certaines substances largement utilisées et dispersées dans l'environnement, en particulier le cadmium et le plomb. Des propositions *ad hoc* seront présentées.

(1) JO n° L 259 du 15. 10. 1979, p. 10.

4.3.6. Un nouvel effort important sera accompli dans le domaine de la réglementation intégrée des substances chimiques dangereuses. La Commission réexaminera l'adéquation de la législation communautaire en vigueur, en particulier la directive sur la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (1) (79/663/CEE), qui a été utilisée dans le passé pour contrôler, entre autres, les PCB et l'amiante.

4.3.7. Une législation et une action communautaire au niveau international ont déjà été proposées en ce qui concerne l'exportation et l'importation de substances chimiques dangereuses interdites ou sévèrement limitées dans la Communauté. Cependant, la question de l'exportation d'installations et de procédés industriels dangereux dans les pays tiers reste un problème hautement prioritaire. La Communauté doit établir une législation sur l'exportation des procédés industriels dangereux basée sur les informations et l'expérience acquises dans le cadre de la directive concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (82/501/CEE) (2): dès qu'une expérience suffisante aura été acquise dans le cadre de cette directive, la Commission présentera des propositions *ad hoc*.

4.3.8. L'expérience acquise au cours de l'application de la directive 82/501/CEE permettra également à la Commission d'étudier si les procédures établies au titre de cette directive y compris la sécurité à l'intérieur de l'installation, la prévention des accidents, les plans d'urgence, la formation, l'information, etc. pourraient être appliquées utilement aux installations nucléaires. Dès que possible, un rapport sur cette question sera présenté au Conseil.

4.3.9. D'une façon plus générale, il faut reconnaître que l'inquiétude suscitée par la production et les transferts de substances chimiques, de déchets et d'installations présentant des risques à l'échelon international s'accroît rapidement. Dans ce domaine, les accidents, bien qu'heureusement rares, peuvent être dévastateurs (Seveso et Bhopal). Outre la poursuite de l'élaboration et de la mise en application d'une législation communautaire sur les substances chimiques dangereuses (comme indiqué ci-avant) et sur les mouvements transfrontaliers de déchets toxiques et dangereux (voir point 5.3 ci-après), une action urgente est nécessaire pour mettre en application au niveau international des mesures de contrôle appropriées et des procédures de notification et d'autorisation qui assureront un haut degré de sécurité sans nuire à la production et aux échanges légitimes de produits dangereux. Il est important pour la Communauté, en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation des Nations unies (ONU), d'encourager la mise au point rapide de codes de pratique mondiaux venant compléter les mesures législatives spécifiques nécessaires pour couvrir certains aspects de ces problèmes et la Commission prendra des initiatives dans ce sens.

4.3.10. La Communauté, avec ses États membres, est déjà partie contractante à la convention internationale concernant la protection de la couche d'ozone. Un protocole traitant des chlorofluorocarbones (CFC) est en cours d'élaboration. La Communauté, par différentes décisions du Conseil, a limité l'utilisation des CFC dans la Communauté et il est important qu'elle devienne partie contractante au protocole international. La Commission participe activement, avec ses États membres, aux travaux préparatoires en cours et des propositions seront faites au moment approprié quant au mandat permettant de négocier le texte final.

4.4. Biotechnologie

4.4.1. Ces dernières années de la biotechnologie ont été dramatiques avec des implications politiques majeures pour la Communauté. La Commission a joué un rôle principal en développant une stratégie communautaire pour la biotechnologie européenne, y compris en particulier: le développement d'une approche rationnelle pour la recherche sur l'ADN recombinant. La Communauté possède aussi des réglementations établies depuis longtemps qu'elle continue de mettre à jour si nécessaire dans certains domaines en rapport avec l'application de la biotechnologie, y compris par exemple les produits comestibles, les produits pharmaceutiques et l'agriculture. La recherche relative aux techniques d'évaluation du risque fait partie de l'actuel programme d'action de recherche pour la biotechnologie 1985-1989, et cette recherche sera poursuivie et élargie lors de la révision de ce programme.

4.4.2. Du point de vue de la protection de l'environnement deux aspects sont importants. D'une part, la biotechnologie représente un potentiel pour contribuer à la protection de l'environnement, par exemple dans l'épuration des eaux, dans la réduction de la demande biologique en oxygène des déchets organiques provenant des industries qui traitent des matériaux biologiques, et dans la détoxification des déchets. D'autre part, il y a indubitablement un souci de la part du public par manque de compréhension des progrès les plus récents des manipulations génétiques et, en particulier au sujet de l'utilisation de plus en plus large en agriculture et dans l'environnement d'organismes nouveaux et des risques possibles qui en dérivent.

4.4.3. L'intérêt pour la Communauté européenne du contrôle des risques qui peuvent découler de la biotechnologie est évident: tout organisme nouveau pouvant se reproduire, il peut poser des problèmes

(1) JO n° L 262 du 27. 9. 1976, p. 201.
(2) JO n° L 230 du 5. 8. 1982.

comparables à ceux créés dans le passé par les incursions de pathogènes naturels dans des environnements nouveaux (maladie de l'orme). Le développement rapides des industries utilisant des techniques modernes de manipulation génétique signifie également que les effets potentiels des processus et produits de la biotechnologie sur l'environnement pourraient se multiplier si les précautions voulues ne sont pas prises.

4.4.4. La longue expérience acquise dans des domaines tels que les soins médicaux et la protection de l'environnement démontre qu'il vaut mieux évaluer les risques potentiels avant que ne commence la production à grande échelle, de façon à pouvoir entreprendre, s'il y a lieu, une action préventive. Il est clair qu'il incombe à l'innovateur de fournir aux autorités réglementaires des données appropriées leur permettant de procéder à cette appréciation. Ces évaluations pourraient également être réalisées grâce à une surveillance *a posteriori*, à la lumière de l'expérience acquise.

4.4.5. Il est important qu'une action soit entreprise au niveau communautaire à la fois pour protéger la santé et l'environnement des citoyens de la Communauté et pour préserver le marché commun contre des réglementations nationales unilatérales. Au cours des discussions qui se sont déroulées avec les hauts fonctionnaires des États membres, il est apparu que la Communauté devait agir rapidement et de façon décisive en vue d'assurer l'existence d'un cadre législatif général pour le développement des procédés et des produits impliquant des organismes nouveaux potentiellement dangereux. En conséquence, la Commission a déjà entamé des travaux par l'intermédiaire d'un comité constitué à cet effet, le comité interservices «réglementation de la biotechnologie (BRIC)», en vue de l'évaluation et, si nécessaire, l'élaboration de règlements en matière de santé et d'environnement dans ce domaine.

4.4.6. Une approche globale de la protection de l'environnement contre les risques pouvant découler de l'utilisation d'organismes exotiques ou génétiquement modifiés peut donc s'avérer nécessaire dans les secteurs suivants:

1) nature (et viabilité potentielle dans l'environnement) des organismes produits;

2) méthodes de production utilisées;

3) rejets nominaux dans l'environnement;

4) méthodes de gestion et d'élimination des déchets;

5) prévention des accidents et nature des risques en cas de libération accidentelle;

6) méthodes et sites d'application lorsqu'une libération délibérée dans l'environnement est envisagée;

7) détection, surveillance et contrôle de la survie, de la reproduction et de la propagation;

8) populations exposées et voies d'exposition;

9) effets des organismes sur l'être humain, sur d'autres espèces et sur les écosystèmes.

4.4.7. Aucune distinction fondamentale ne peut être faite entre le type de risque dérivant d'organismes déjà existants, d'organismes produits par des méthodes traditionnelles de modification génétique et d'organismes produits par des méthodes beaucoup plus précises de la biotechnologie moderne. Toutefois, la grande variété et la multiplicité des nouveaux usages des organismes génétiquement modifiés peut accroître à la fois l'ampleur et la diversité des risques découlant de ces usages à moins que leur développement se fasse dans un cadre législatif bien défini.

4.4.8. Les réglementations concernant les organismes nouveaux doivent établir une distinction entre les risques provenant de deux différents types d'emploi: d'une part, les risques découlant des usages industriels, très confinés, des micro-organismes génétiquement modifiés, qui ne doivent pas demander des mesures fondamentalement différentes de celles qui ont été mises dans le passé; d'autre part, en cas de libération délibérée d'organismes nouveaux dans l'environnement (tels que vaccins vivants, micro-organismes pour la détoxification des déchets ou lutte biologique contre les parasites), où l'expérience acquise dans le passé (de l'impact écologique sur les populations existantes découlant de l'introduction des espèces exotiques) a montré que des précautions spéciales sont nécessaires.

4.4.9. La Commission a l'intention d'évaluer les besoins et de présenter au Conseil des propositions appropriées dans deux domaines:

1) sur la classification, le confinement et le contrôle des risques courus par les personnes et l'environnement en raison de la production, de l'utilisation et de l'élimination d'organismes nouveaux;

2) les modalités de notification et de consultation concernant l'utilisation délibérée d'organismes nouveaux dans l'environnement.

Dans le premier domaine, il sera vraisemblablement nécessaire d'harmoniser les normes et procédures concernant la classification, le confinement, le contrôle des accidents, les plans d'urgence et les mesures à prendre ainsi que l'élimination, sous forme de déchets, des organismes potentiellement dangereux utilisés dans les processus de production industriels. Pour ce qui est de la libération délibérée, il faudra vraisemblablement établir un système de notification et d'autorisation européen pour la libération dans l'environnement de certains organismes génétiquement modifiés.

4.4.10. Étant donné qu'aucun État membre (ni en fait aucun pays) n'a encore appliqué de législation générale dans ce domaine, la Communauté voit là une excellente occasion d'établir pour elle-même les règles voulues, tout en fournissant un modèle à d'autres pays. La Commission s'efforcera donc, parallèlement à l'action communautaire interne décrite ci-avant, d'étendre et de renforcer l'efficacité de cette action grâce à des négociations au sein de l'OCDE et d'autres organisations internationales.

4.4.11. La Commission poursuivra et étendra également ses recherches scientifiques sur l'évaluation des risques découlant du développement et de l'utilisation d'agents biologiques.

4.5. **Bruit**

4.5.1. Toutes les directives communautaires relatives au bruit qui ont été approuvées jusqu'ici concernent les émissions sonores des produits. Elles fixent des valeurs limites concernant les émissions sonores autorisées pour les véhicules à quatre roues, les tracteurs, les motocyclettes, les engins de chantier, les aéronefs et les tondeuses à gazon. En outre, des projets de directive fixant des limites d'émission pour les hélicoptères et les véhicules sur rail et exigeant une indication du niveau d'émission sonore sur les appareils ménagers sont actuellement soumis à l'examen du Conseil.

4.5.2. La question se pose maintenant de savoir dans quelle mesure la Communauté doit s'occuper des problèmes de bruit qui ne sont pas dus aux produits. Bien que le second programme d'action en matière d'environnement parle en termes ambitieux de la définition et de la mise en œuvre d'une politique communautaire antibruit, en vertu de laquelle la Commission proposerait un programme fixant le cadre général d'une série de mesures à prendre à différents niveaux pour combattre le bruit (notamment objectifs de qualité, fixation de zones, redevances liées au bruit, etc.), en pratique (en raison d'un personnel limité) la Commission n'a pas encore été en mesure d'aller au-delà de l'approche axée sur le produit.

4.5.3. Le bruit reste un problème d'environnement qui affecte virtuellement chaque citoyen de la Communauté et qui, suivant les sondages d'opinion, continue à revêtir une importance considérable. En conséquence, la Commission a l'intention, au cours du quatrième programme d'action en matière d'environnement, de s'efforcer de progresser sur un certain nombre de points et notamment:

— la définition d'objectifs de qualité ou de principes directeurs avec la fixation de valeurs limites pour les niveaux de bruit ambiant, dans différentes circonstances,

— la réglementation du bruit admissible dans les dispositifs remplaçant les silencieux des motocyclettes,

— l'inclusion de mesures d'inspection du bruit dans le cadre des systèmes de contrôle technique des véhicules mis en place dans les États membres,

— l'extension des directives communautaires en vigueur concernant le bruit des aéronefs en vue de fournir une «règle de non-addition» permettant de mettre en vigueur dans la Communauté les normes de l'annexe 16 chapitre 3 de l'Organisation de l'aviation civile internationale à une date proche qui reste à convenir,

— l'élaboration d'une approche commune des redevances d'atterrissage liées au bruit des aéronefs (qui serait entièrement compatible avec le principe du pollueur payeur).

4.5.4. D'une façon générale, l'approche de la Commission consistera à combiner l'établissement de limites d'émission sonore pour certains produits spécifiques avec la fixation de niveaux de bruit ambiant. En outre, la Commission envisagera l'application éventuelle de redevances (ou d'autres instruments économiques) visant à décourager l'utilisation des produits les plus bruyants et à favoriser les plus silencieux, exerçant ainsi une pression sur les fabricants afin qu'ils mettent au point des articles moins bruyants. Enfin, travaillant en collaboration avec les organismes de normalisation (tels que l'ISO), la Commission s'efforcera de créer les bases nécessaires pour l'évaluation du bruit provenant du trafic, de l'industrie, des engins de chantiers, etc.

4.6. **Sécurité nucléaire**

4.6.1. Il est clair que l'engagement croissant de la Communauté pour l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire dans le cadre des dispositions du traité Euratom (avec les autres utilisations civiles de matières radioactives) pose d'importantes questions concernant la protection de l'environnement.

4.6.2. Dans la Communication cadre de la Commission au Conseil sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl (1), la Commission a annoncé son intention de développer des propositions pour une politique cohérente visant la protection des travailleurs du public et de l'environnement. L'approche préventive envisagée dans cette communication (avec des mesures à prendre en cas de crise) est évidemment compatible avec l'approche préventive qui est au centre de la politique communautaire de l'environnement.

4.6.3. Jusqu'à présent un haut niveau de protection de l'environnement contre la radioactivité a été réalisé par l'approche adoptée dans le traité Euratom, qui est focalisée sur l'assurance du respect des

(1) COM(86) 327 final.

normes de protection radiologique agréée au niveau international combinée avec l'exigence que toutes les expositions seront tenues aussi basses que raisonnablement possible (ALARA). L'objectif de cette approche est d'assurer que l'exposition de l'homme est réduite à des niveaux, qui en tout état de cause sont conformes aux normes internationales et aux normes de base correspondantes établies par la législation communautaire (1). Cependant il a été reconnu par la Commission aussi bien dans sa communication sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl que dans sa communication ultérieure sur le «développement des mesures prises par la Communauté en application du chapitre III du traité Euratom» (2) qu'un nombre d'aspects spécifiques à l'environnement de la sécurité nucléaire (en plus des aspects de protection radiologique) doivent maintenant être examinés plus en détail.

4.6.4. Ces aspects comprennent:

— la question de savoir s'il conviendrait d'appliquer le concept des normes d'émission aux installations nucléaires sachant qu'en tout état de cause les normes de base resteront en vigueur,

— les problèmes relatifs à l'harmonisation des critères de sûreté et sur les actions à entreprendre,

— la question de savoir si les normes de base Euratom concernant les mesures préventives destinées à limiter les risques d'accident, telles que la notification des caractéristiques des installations nucléaires et des plans d'urgence, sont correctement appliquées et suffisantes pour la protection du public,

— le transport des matières dangereuses (y compris les matériaux radioactifs) au sujet duquel une étude est en cours depuis l'accident de Mont-Louis en 1984. Comme indiqué au paragraphe 5.3.7, un rapport complet à ce sujet sera adressé sous peu au Conseil et montrera que la Commission envisage de présenter des propositions assurant l'application, par le biais de la législation communautaire, des dispositions des accords internationaux régissant le transport de ces matières dans le trafic international; les propositions de la Commission chercheront également à assurer que les États membres adoptent des règles en ce qui concerne leur trafic interne basées sur les mêmes principes,

— gestion des déchets radioactifs. D'une manière générale, les travaux entamés dans le cadre du programme de recherche et plan d'action communautaire (1988-1992) procèdent d'une façon satisfaisante; mais la Commission est de l'avis que la gestion des déchets nucléaires reste un problème central en matière d'environnement. Il sera nécessaire de renforcer la politique communautaire en se basant sur les résultats des travaux déjà entrepris, notamment dans le cadre des programmes de recherche de la Communauté en vue de développer des orientations ou lignes directrices claires au niveau communautaire pour l'élimination de tels déchets. La Commission est également de l'avis que, en ce qui concerne le déversement en mer de déchets radioactifs (pratique qui sur le plan international est réglée par la convention de Londres sur l'immersion — *London Dumping Convention),* il serait très souhaitable que la Communauté en tant que telle participe aux travaux de cette convention; à cette fin, la Commission fera des propositions au Conseil avant la fin de 1986.

4.6.5. D'une manière plus générale, la Commission est de plus en plus consciente des implications potentielles pour l'environnement de l'exploitation des installations nucléaires et des décharges provenant de ces installations de toute sorte et de celles liées aux politiques et pratiques adoptées dans le domaine de la gestion et l'évacuation des déchets radioactifs. Dans le contexte de l'exécution de ces obligations découlant du traité Euratom (ainsi que dans le contexte de ses obligations découlant du traité CEE revisé), la Commission a l'intention de tenir sous sa stricte surveillance la question de la protection de l'environnement en relation avec l'utilisation de l'énergie nucléaire (et des autres applications civiles des matières radioactives). Elle fera des propositions appropriées pour des actions communautaires.

5. GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

5.1. Conservation de la nature et des ressources naturelles

5.1.1. On devrait assister au cours du quatrième programme d'action à un certain nombre de développements importants dans le domaine de la conservation de la nature. Sans doute peut-on affirmer à juste titre que, parmi les différents aspects de la politique de l'environnement, aucun ne suscite autant l'intérêt et l'inquiétude du public que la nécessité de protéger la nature et l'habitat, les paysages, la faune et la flore, contre les menaces d'une dégradation plus poussée ou d'un épuisement total. Le premier programme d'action en matière d'environnement, adopté en 1973, contenait d'importants chapitres sur la protection du milieu naturel et les deux programmes qui ont suivi ont continué à mettre l'accent sur ce problème.

(1) JO n° L 246 du 17. 9. 1980 modifié par le JO n° L 265 du 5. 10. 1984.

(2) COM(86) 434 final.

5.1.2. Plus de six années se sont maintenant écoulées depuis que le Conseil a adopté une directive et une résolution concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive 79/409/CEE) (1). Il est naturellement indispensable de veiller à ce que cette directive et cette résolution soient mises en œuvre dans les États membres. De même, la mise en œuvre effective du règlement (CEE) n° 3626/82 relatif à l'application dans la Communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CIDES) (2) est nécessaire. Ces deux mesures revêtent une grande importance pour la conservation de la nature à la fois dans la Communauté et au-delà de ses frontières; la poursuite de leur mise en application sera donc un problème prioritaire au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement. Cependant, cela n'est pas assez; le temps est venu pour la Communauté et les États membres de faire un grand pas en avant dans le domaine de la conservation de la nature.

5.1.3. Quelques-unes des actions envisagées dans d'autres domaines, telles que les réformes de la politique agricole commune, qui sont exposées dans les communications de la Commission au Conseil et au Parlement du 15 juillet 1985 (Perspectives de la politique agricole commune) (3) et du 18 décembre 1985 (Un avenir pour l'agriculture européenne) (4) impliquent des mutations qui, si elles sont réalisées, auront des conséquences très positives pour la nature et sa conservation. Les mesures prises pour limiter la pollution de l'air, de l'eau et du sol profitent également à la faune et à la flore. Les propositions modifiant la politique structurelle constituent un pas important dans cette direction (5). La mise en application des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement, définies dans la directive du Conseil du 27 juin 1985 (85/337/CEE) (6), peut permettre d'éviter certains des dangers les plus évidents que court le milieu naturel. Cependant, une fois encore, ces mesures ne sont pas suffisantes en elles-mêmes.

5.1.4. Ce qui est indispensable, c'est un instrument communautaire visant à protéger non seulement les oiseaux, mais toutes les espèces de faune et de flore et non seulement les habitats des oiseaux mais, d'une façon plus générale, les habitats des animaux et végétaux sauvages. Un cadre général de ce type garantirait que dans toute la Communauté des mesures efficaces sont prises pour protéger toutes les formes de la vie sauvage et tous les habitats; ces mesures doivent poursuivre les trois grands objectifs de la stratégie mondiale de conservation de la biosphère:

— le maintien des principaux processus écologiques et systèmes de soutien de la vie,

— la préservation de la diversité génétique

et

— l'utilisation rationnelle des espèces et des écosystèmes.

5.1.5. La Commission présentera des propositions appropriées dans ce sens. Elle travaille également à la préparation d'une liste générale des sites de la Communauté faisant partie des différentes catégories de zones protégées. Cette liste constitue la base indispensable à la mise en application cohérente du type d'instrument cadre évoqué ci-avant.

5.1.6. Dans ce contexte, une action s'impose d'urgence pour protéger les espèces végétales et animales menacées, telles qu'énumérées dans les annexes de la convention de Berne. Il ressort clairement de rapports récents que la convention de Berne est mal appliquée dans les États membres de la Communauté et dans les autres pays. Un ensemble complet de mesures de protection de la nature au niveau communautaire permettrait sans aucun doute d'améliorer la situation des espèces de faune et de flore menacées dans la Communauté tout en facilitant la réalisation du triple objectif de la stratégie mondiale.

5.1.7. Outre les mesures communautaires de ce genre, la section «conservation de la nature» du règlement (CEE) n° 1872/84 (7) doit être étendue en vue de permettre la réalisation des objectifs précités; il ne serait ni logique ni souhaitable d'en limiter la portée aux espèces couvertes par la «directive concernant les oiseaux»; la Commission présentera des propositions *ad hoc*. La contribution que pourraient apporter d'autres politiques communautaires à la réalisation des objectifs de la conservation de la nature sera également importante; la Commission gardera à l'esprit les possibilités d'extension des actions de ce type au fur et à mesure que la politique agricole commune sera adaptée aux besoins actuels.

(1) JO n° L 103 du 25. 4. 1979.
(2) JO n° L 384 du 31. 12. 1982.
(3) COM(85) 333 du 13. 7. 1985.
(4) COM(85) 750 du 18. 12. 1985.
(5) COM(85) 188 final.
(6) JO n° L 175 du 5. 7. 1985.
(7) JO n° L 176 du 13. 7. 1984.

5.1.8. Un cadre communautaire pour la protection de la nature impliquera la participation non seulement des organisations et services chargés de l'environnement mais de groupes d'intérêts beaucoup plus vastes parmi lesquels l'industrie, le commerce et l'agriculture. Avant tout, il faut aboutir à une meilleure prise de conscience et compréhension des problèmes et avoir la volonté d'agir dans un domaine où les intérêts économiques immédiats ne sont que rarement servis par de telles actions. C'est pourquoi, et aussi en raison de son importance intrinsèque et du large soutien du public, que le thème de la protection de la nature constituera un élément prédominant des activités à entreprendre au cours de l'année européenne de l'environnement.

5.1.9. Dans le chapitre sur l'environnement du programme de la Commission pour 1985, la Commission déclarait:

> «L'amélioration de la qualité de la vie passe aussi par le respect de la vie animale dans les États membres et dans les relations que ceux-ci entretiennent avec le reste du monde. Les débats périodiques concernant les méthodes de chasse des bébés phoques ne doivent pas masquer l'ampleur des questions soulevées par l'exploitation de la condition animale en Europe: expérimentations animales, industrialisation des méthodes de production, d'échanges, de transformation des animaux destinés à la consommation. La Commission examinera l'ensemble des mesures qui peuvent être prises dans ces domaines.»

Il sera important, dans le contexte du quatrième programme d'action, de donner un peu de chair à cette brève déclaration.

5.1.10. Les priorités comprendront l'amélioration de la mise en œuvre des directives communautaires en vigueur concernant la protection des animaux et, s'il y a lieu, la proposition de nouvelles mesures communautaires, par exemple pour la protection des animaux de laboratoire et le maintien des conditions de vie applicables pour les animaux d'élevage.

5.2. **Protection du sol**

5.2.1. Il est de plus en plus admis que la protection du sol est un domaine auquel une attention particulière doit être accordée. Cela résulte, en premier lieu, de la prise de conscience des menaces croissantes qui pèsent sur le sol et de l'étendue des dommages subis. En second lieu, comme il l'a été examiné au chapitre 3, il est clair qu'une politique satisfaisante en matière de lutte antipollution ne peut pas se limiter à une approche sectorielle et que, en ce qui concerne le sol, des actions limitées uniquement à la gestion des déchets ne permettront pas à elles seules d'assurer la protection nécessaire. Quant à l'érosion des sols, les efforts accomplis pour maintenir l'élevage en vertu de la directive relative aux zones défavorisées (1) et certaines mesures plus spécifiques concernant la lutte contre les incendies ont contribué à résoudre ce problème.

5.2.2. Cependant, il n'est pas facile d'assurer la protection du sol, étant donné qu'il s'agit d'un milieu complexe qui a de multiples interrelations avec d'autres milieux (et *vice versa)* et qui a de multiples fonctions (par exemple réservoir et filtre pour l'eau, réservoir de matières premières minérales, base de certaines activités humaines).

5.2.3. Les menaces qui pèsent sur le sol peuvent être réparties en trois catégories:

— contamination par des substances dangereuses (ou par des substances ayant une faible biodégradabilité) de différentes origines (déchets urbains, agricoles ou industriels; produits agrochimiques, dépôts acides, etc.),

— dégradation de la structure physique ou chimique; érosion, dangers naturels, compactage en raison de l'utilisation d'engins lourds,

— usages impropres et gaspillage résultant des activités exigeant de l'espace.

5.2.4. Pour tenir compte de ces caractéristiques et pour répondre à ces menaces, il est nécessaire de prévoir une approche globale de la protection du sol.

5.2.5. La Commission entamera donc sous peu les travaux nécessaires pour mettre au point une approche communautaire générale venant compléter les efforts déjà accomplis. Dans ce cadre, la Commission présentera des propositions d'action spécifique s'attaquant aux trois principales causes de la dégradation du sol: contamination, dégradation physique et usage impropre du sol; ces propositions auront pour objectifs:

— de renforcer les arrangements concernant la coordination des politiques en vue de garantir que la protection du sol est mieux prise en considération, en particulier dans les politiques agricole et régionale de la Communauté,

— de réduire les dommages causés par l'agriculture à l'infrastructure écologique grâce à la proposition de mesures (dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune) visant à encourager la mise en place de systèmes d'élevage moins intensif, à réduire l'utilisation des produits chimiques agricoles et à assurer une bonne gestion des déchets agricoles (notamment ceux provenant des unités d'élevage intensif — voir également point 2.3),

(1) Directive 75/268/CEE du JO n° L 172 du 3. 7. 1975.

— de prévenir l'érosion du sol et un écoulement rapide des eaux (y compris l'identification et l'établissement de cartes des sols rapidement érodables dans la Communauté),

— d'identifier et de nettoyer les sites de décharge de déchets pollués; d'encourager la récupération et la réutilisation des terres contaminées ou abandonnées (par exemple anciens sites industriels, terrains d'exploitation de mines) et de réduire les risques courus par le sol en raison des pratiques actuelles d'élimination des déchets,

— d'encourager le développement de techniques innovatrices de protection des sols et le transfert du savoir-faire existant.

5.2.6. En outre, il faut noter que les mesures proposées en vue de réduire les émissions polluantes dans l'air (point 4.1) et de protéger les eaux de surface et souterraines (point 4.2) contribueront également à la protection du sol. De plus, le sol sera au centre des actions entreprises en matière de gestion de l'environnement dans les zones urbaines ou dans les zones côtières et de montagne (point 5.4).

5.3. **Gestion des déchets**

5.3.1. La Communauté produit plus de deux milliards de tonnes de déchets chaque année, dont 80 % sont réutilisables ou recyclables sous forme de matières premières ou d'énergie; certains d'entre eux sont toxiques ou dangereux et d'autres pourraient être évités grâce à l'utilisation de processus de production améliorés dans l'industrie et dans l'agriculture. La quantité de déchets s'accroît constamment. Les trois quarts des déchets sont éliminés dans le sol et, dans de trop nombreux cas, sans avoir été ensevelis comme il convient.

5.3.2. L'emploi de nouvelles technologies doit être encouragé pour que cette situation s'améliore et la Commission a récemment décidé de lancer une première série d'actions de soutien des technologies propres en vertu du règlement (CEE) n° 1872/84 du Conseil relatif à des actions communautaires pour l'environnement (ACE) (1). Il est clair que toute action visant à encourager le développement de nouvelles technologies, associée à la création des conditions de marché propres à une approche plus rationnelle de la gestion des déchets, mènerait à une meilleure utilisation des ressources, à des avantages économiques et à une amélioration de l'emploi, ainsi qu'à une nette limitation de la dépendance vis-à-vis des importations, et à une réduction des risques de pollution.

5.3.3. Le second programme d'action en matière d'environnement, adopté par le Conseil le 17 mai 1977 (2), exposait une stratégie communautaire de «gestion des déchets au moyen d'une politique de prévention, de recyclage et d'élimination». Ce programme était axé sur trois grands thèmes: la réduction du volume de déchets, l'intensification du recyclage et de la réutilisation et l'élimination sûre des déchets inévitables. Les objectifs de cette stratégie ont été confirmés dans le cadre du troisième programme d'action adopté en février 1983 et resteront valables pendant toute la durée du quatrième.

5.3.4. Sous la première rubrique, la prévention des déchets, de nouvelles mesures seront prises pour développer le programme «technologies propres» prévu par le règlement du Conseil ACE. L'expérience acquise au cours du premier cycle d'opérations ACE dans le domaine des technologies propres sera revue et des propositions seront faites pour la poursuite et l'extension de l'action dans le cadre de l'ACE. Il sera proposé, en particulier, d'étendre le programme «technologies propres» aux technologies utilisées dans des domaines non encore couverts par la réglementation et au secteur plus vaste de la gestion des déchets. Des travaux seront également entrepris pour définir les critères applicables aux «produits propres», c'est-à-dire aux produits qui ne donnent pas lieu à la formation de déchets au stade de l'élimination.

5.3.5. En ce qui concerne la deuxième rubrique, «le recyclage et la réutilisation des déchets», il va de soi que les forces du marché continueront à jouer un rôle important. Néanmoins, la Communauté pourra peut-être apporter son aide, notamment en:

— fixant des objectifs réalistes en tant que cibles à atteindre,

— en promouvant des projets de recherche et de démonstration dans le domaine du recyclage des déchets,

— en encourageant l'évaluation des coûts et avantages des options alternatives en matière de gestion des déchets,

— en établissant des mécanismes financiers destinés à mettre en œuvre le principe du pollueur payeur [et à encourager ainsi le recyclage et la réutilisation (voir point 2.5)],

(1) JO n° L 176 du 13. 7. 1984.
(2) JO n° C 139 du 13. 6. 1977.

— en utilisant des instruments économiques pour encourager le tri et le recyclage de certains déchets,

— en élaborant des programmes d'échange d'informations et d'information du consommateur pour encourager le recyclage des produits.

5.3.6 En ce qui concerne la troisième rubrique, l'élimination sûre des déchets, la Commission devra compléter la série actuelle de directives par d'autres concernant des domaines précis, par exemple les batteries, les PCB (pour résoudre le problème de l'utilisation des PCB dans les transformateurs), les solvants, etc. De nouvelles révisions de la liste des substances couvertes par la directive concernant les déchets «toxiques et dangereux» (directive 78/319/CEE) (1) seront nécessaires. Les travaux concernant la question de la responsabilité civile et de l'assurance dans le transport transfrontalier de ces déchets se poursuivront et des propositions seront présentées. La question du nettoyage des sites ayant fait l'objet de décharges sauvages dans le passé sera examinée, de même que l'intervention éventuelle des Fonds de la Communauté, tel que le Fonds de développement régional.

5.3.7. À la suite de l'accident du Mont-Louis en 1984, la Commission a répondu à l'invitation du Parlement européen et a examiné en détail l'ensemble de la question de la réglementation régissant le transport des matières et déchets dangereux. Un rapport complet sera adressé sous peu au Conseil et montrera que la Commission envisage de présenter des propositions assurant l'application, par le biais de la législation communautaire, des dispositions des accords internationaux régissant le transport de ces matières à la fois dans le trafic communautaire interne et le trafic international; ces propositions couvriront les substances et déchets dangereux ainsi que les matières nucléaires. En outre, la Commission présentera des propositions au Conseil concernant l'harmonisation des prescriptions en matière de formation des conducteurs de véhicules transportant des substances dangereuses, y compris les déchets.

5.3.8. Enfin, la Commission a l'intention de présenter une communication au Conseil sur le thème de la gestion des déchets dans le but de proposer un cadre pratique pour assurer une gestion plus rationnelle des déchets et en particulier pour encourager le recyclage. La Commission estime que, parmi toutes les actions nécessaires dans le domaine de la gestion des déchets, la plus importante à long terme serait peut-être d'atteindre un taux de réutilisation et de recyclage des déchets beaucoup plus élevé qu'il ne l'est actuellement dans tous les États membres et pour la plupart des très nombreux types de déchets produits.

5.3.9. Cette évolution permettrait d'économiser les ressources, de réduire la pollution et de limiter l'utilisation du sol pour l'élimination des déchets. Par ailleurs, sous réserve que les conditions économiques le permettent, les progrès réalisés dans le sens d'une réutilisation et d'un recyclage accrus des déchets pourraient contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois. L'année européenne de l'environnement offre la possibilité de lancer des actions de ce type et la Commission envisage de placer parmi les grands thèmes à aborder au cours de cette année la promotion des technologies propres ou produisant peu de déchets, le recyclage et, d'une façon générale, la gestion améliorée des déchets.

5.3.10. Cependant, il est extrêmement difficile de réaliser des progrès concrets dans ce domaine. Chaque type de déchet offre différentes possibilités et pose différents problèmes. La nature des déchets produits et la façon dont certains déchets se présentent (par exemple sous une forme plus ou moins accessible ou intimement liée ou combinée à d'autres substances) influent sur les options possibles. Il existe des possibilités de choix; dans de nombreux cas, plusieurs solutions se présentent, tout comme les substances toxiques ou dangereuses peuvent être remplacées par des substances présentant moins de risques, qu'il s'agisse des produits ou des procédés. Tout cela dépend beaucoup de la conception et du contenu du produit (étant donné que, virtuellement, tous les produits finiront par entrer dans le flux de déchets), du choix des procédés utilisés, des arrangements pris pour le recyclage des matières à l'intérieur de l'installation (technologies propres, systèmes en circuit fermé) et de nombreux autres facteurs.

5.3.11. Cela dépend beaucoup également de la mesure dans laquelle des moyens nouveaux et innovateurs peuvent être mis en œuvre pour résoudre les problèmes de gestion de déchets, notamment des techniques améliorées de manutention, de tri, de traitement, de transformation, de réutilisation, de recyclage, de détoxification et d'élimination des déchets de toutes sortes. Les échanges de déchets et la disponibilité de données concernant ces déchets peuvent également jouer un rôle. Cependant, finalement, le facteur le plus important est la mesure dans laquelle des pratiques, des procédures et des procédés nouveaux et plus favorables à l'environnement sont, ou pourront devenir à long terme, attrayants du point de vue économique. Si tel est le cas, il n'y a aucun doute que les entreprises de gestion des déchets de la Communauté pourront relever le défi.

(1) JO n° L 84 du 31. 3. 1978, p. 43.

5.3.12. Dans sa communication, la Commission s'efforcera de tenir compte de tous ces facteurs en cherchant à établir une base rationnelle pour la gestion des déchets dans la Communauté, grâce à la définition d'objectifs réalistes (notamment pour le recyclage). Si ses moyens le lui permettent, la Commission espère transmettre ce document au Conseil au début de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement.

5.4. **Zones urbaines, côtières et de montagne**

5.4.1. Dans tous les États membres les zones urbaines ont connu au cours de la dernière décennie des transformations importantes et rapides et cette mutation se poursuivra dans un avenir prévisible. Dans certains pays, l'urbanisation rapide résultant d'une migration de la campagne vers la ville et, maintenant, l'accroissement de la population elle-même ont donné lieu à des problèmes de logement, à un déséquilibre entre offre et demande d'emploi, à une infrastructure et des services urbains inadéquats et surchargés et à une diminution de la qualité de l'environnement. Dans d'autres, l'urbanisation a entraîné une sous-urbanisation et souvent une contre-urbanisation ou une décentralisation. La population et les investisseurs ont recherché des endroits éloignés des anciennes conurbations industrielles, sérieusement affectées par les transformations structurelles de l'économie qui ont laissé après elles un taux élevé de chômage, des sites abandonnés ou contaminés, une infrastructure et un parc immobilier vieillissants.

5.4.2. Dans de nombreuses zones urbaines, le déclin économique et les difficultés propres à ces zones ont entraîné une dégradation des conditions de vie et de travail des habitants. Il en résulte que, dans de nombreuses villes européennes, la situation est telle qu'en 1985 les conditions sont nettement pires qu'il y a 10 ou 15 ans. Une priorité accrue doit être accordée aux problèmes d'environnement urbain dans la politique communautaire de l'environnement. De nouvelles initiatives ont été prises dans des villes comme Naples et Belfast, initiatives axées sur le développement économique et surtout sur la mise en place de l'infrastructure indispensable.

5.4.3. Ces programmes pourraient être étendus à d'autres zones urbaines en déclin et devraient être complétés par des programmes environnementaux détaillés. Les actions à entreprendre pourraient comprendre la restauration des terres abandonnées et contaminées, la création de parcs et autres sites paysagers, le traitement des intrusions visuelles et des mesures de réhabilitation d'anciens bâtiments. Ces activités contribueront à elles seules à stimuler l'économie et à jeter les bases d'une renaissance économique.

5.4.4. Cependant, il s'agit d'un problème d'une vaste ampleur. Par exemple, les récents travaux entrepris par la Commission montrent qu'il faut aux secteurs public et privé des ressources de l'ordre de 1 000 millions d'Écus par an sur douze ans pour «nettoyer» les terres contaminées par d'anciennes activités industrielles, avant qu'elles puissent être réutilisées. D'autres améliorations urbaines peuvent également entraîner d'importantes dépenses. Par ailleurs, dans les zones défavorisées telles que celles décrites ci-avant, l'insuffisance des ressources peut signifier que même l'application de la législation communautaire en matière d'environnement risque de poser des problèmes.

5.4.5. Cette situation constitue un défi pour les fonds structurels des États membres et de la Communauté en termes de ressources. Le programme de recherche et de développement de la Communauté relatif aux nouvelles technologies doit donc avoir pour priorité le développement de méthodes de «nettoyage» plus efficaces et de technologies préventives plus propres qui contribueront largement à l'amélioration de la qualité de la vie dans les villes et stimuleront le secteur économique de la lutte contre la pollution.

5.4.6. La Commission a déjà fait savoir dans sa communication COM(86) 76 qu'elle avait l'intention de présenter un projet de programme communautaire dans le cadre du Fonds de développement régional en vue d'aider les zones défavorisées de la Communauté à appliquer les directives communautaires en matière d'environnement.

Cependant, il en faudra beaucoup plus pour réellement résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les zones urbaines. Une priorité consistera à examiner dans quelle mesure les fonds structurels actuels de la Communauté, notamment le Fonds de développement régional, pourraient être orientés vers des programmes d'environnement couvrant les centres de villes. Il est possible, toutefois, qu'une source financière séparée soit nécessaire pour permettre à la Communauté de participer, parallèlement aux pouvoirs publics et à l'industrie locale, à des projets de rénovation des villes qui tiendront pleinement compte à la fois des besoins environnementaux et de ceux de la politique régionale.

5.4.7. La Commission soumettra au Conseil un rapport dans lequel elle examinera comment les secteurs public et privé et d'autres secteurs intéressés peuvent collaborer à la réhabilitation de certaines zones urbaines et contribuer ainsi à soutenir leur développement économique. À cet égard, le programme de «projets de démonstration» relatif aux possibilités de création d'emplois offertes par les mesures environnementales (voir point 2.4) devrait jouer un grand rôle. La réhabilitation urbaine constituera un thème important de l'année européenne de l'environnement.

5.4.8. Les travaux concernant l'aménagement et la gestion écologique du littoral européen, menés par la Commission dans le cadre du programme d'action précédent, ainsi que les travaux menés dans le même domaine par différents organismes internationaux, ont permis d'identifier les problèmes spécifiques des zones côtières et mis en évidence l'urgence de la mise en œuvre de solutions au niveau international. En particulier, la Commission a soutenu dès le début les travaux de la conférence des régions périphériques maritimes et la charte européenne du littoral est le résultat de cet effort commun. Le Parlement européen a suivi avec attention ces travaux et a demandé à la Commission de mener sa politique et ses actions dans ce domaine dans l'esprit de la charte (1).

5.4.9. Il est évidemment essentiel pour les zones côtières elles-mêmes qu'il soit répondu à cette demande. Agir ainsi est évidemment dans leur propre intérêt environnemental, mais (étant donné qu'il arrive souvent que leur principal capital économique soit précisément la qualité et les ressources de leur environnement) c'est aussi agir dans leur propre intérêt économique. Pour sa part, la Commission a l'intention de tenir pleinement compte des principes de la charte européenne du littoral lors de la mise en œuvre des politiques communautaires correspondantes. En outre, la Commission entreprendra d'autres études concernant l'application pratique de la charte et en publiera les résultats.

5.4.10. Les problèmes rencontrés dans les zones de montagne sont similaires, de par leur nature même, à ceux des zones côtières: elles doivent remplir plusieurs fonctions souvent contradictoires, elles doivent garantir le bien-être de la population locale, accueillir un nombre croissant de touristes venant de toutes les régions d'Europe et en même temps protéger les habitats de la faune et de la flore sauvages. Par ailleurs, les mesures communautaires, prises dans le cadre de la politique agricole commune, ont pendant plus d'une décennie contribué à transformer le paysage des zones de montagne. Les récentes propositions soumises par la Commission au Conseil en vue de compléter et d'adapter la directive portant sur les aides à accorder aux agriculteurs de ces régions (2) doit contribuer au maintien des habitats valables et assurer le revenu des agriculteurs.

6. RECHERCHE

6.1. Depuis 1973, le programme d'action des Communautés en matière d'environnement a été appuyé par une série de programmes de recherche pluriannuels environnementaux. Les buts principaux de la recherche communautaire en matière d'environnement sont les suivants:

— fournir des données scientifiques techniques nécessaires à la mise en œuvre directe du programme d'action dans le domaine de l'environnement,

— aborder les problèmes environnementaux à plus long terme, pour préparer ainsi la voie à la conception de politiques de prévention et d'anticipation, tenant compte de l'évolution environnementale prévisible et fournir les moyens d'évaluer l'efficacité des politiques actuelles en matière d'environnement,

— servir d'instrument pour renforcer encore, au niveau communautaire, la coordination des activités de recherche nationales dans le domaine de l'environnement, afin d'améliorer la productivité de l'effort global grâce à l'encouragement des projets conjoints, à la suppression des doubles emplois et à l'identification des lacunes de la recherche.

6.2. Des efforts continuels sont entrepris par le biais du programme d'action de recherche afin d'assurer une coordination efficace dans les différentes activités couvertes par des contrats de recherche, les actions concertées ou les recherches internes menés par le Centre commun de recherche (CCR). Divers programmes de recherche, relevant du programme cadre des Communautés en matière de recherche et développement, tels que le recyclage des déchets et des matériaux bruts secondaires, contribue en outre à la mise en œuvre du programme d'action environnemental. La nouvelle proposition relative au deuxième programme cadre de la recherche et du développement (1987-1991) prévoit un renforcement de la recherche environnementale.

6.3. Le programme de recherche de l'environnement couvre quatre grands domaines:

— la protection de l'environnement en tant que telle — incluant parmi les divers sujets, les effets sanitaires et écologiques des polluants, l'impact des produits chimiques, la qualité de l'air, de l'eau et du sol, les études sur les déchets et sur les technologies de réduction des émissions,

— les risques climatologiques et naturels, posant des problèmes à long terme, tels que les possibles changements climatiques dus à l'augmentation des concentrations du CO_2 dans l'atmosphère,

— les risques technologiques majeurs, tels que la libération accidentelle de produits dangereux à partir de processus industriels,

— la télédétection spatiale.

(1) JO n° C 182 du 19. 7. 1982.
(2) Directive sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (directive 268/75/CEE).

6.4. Le quatrième programme de recherche de l'environnement couvrant les contrats de recherche et les actions concertées (1986-1990) a été adopté par le Conseil le 10 juin 1986. Il prévoit l'allocation d'un total de 75 millions d'Écus: pour la recherche sur la protection de l'environnement (55 millions d'Écus), la climatologie et les risques naturels (17 millions d'Écus) et les risques technologiques majeurs (3 millions d'Écus).

6.5. Le programme en cours du Centre commun de recherche (1986/1987) et les révisions proposées pour sa dernière année comprennent des travaux dans les domaines de la protection de l'environnement, des risques industriels et la télédétection spatiale.

Il recouvre, à la lumière des capacités et des compétences disponibles, les tâches spécifiques suivantes:

— faire office de centre de coordination pour certains problèmes environnementaux ayant un impact à court terme sur les travaux de réglementation de la Commission,

— poursuivre les études à moyen et à long terme sur l'évolution des phénomènes environnementaux et pour confirmer le rôle du CCR dans la recherche européenne sur l'environnement,

— fournir un soutien scientifique aux autres services de la Commission pour la mise en œuvre des directives du Conseil (par exemple ECDIN, laboratoire central pour la pollution atmosphérique).

6.6. Par l'adoption et la mise en œuvre de ces programmes tous les efforts ont été faits en vue de lier la recherche, dans la mesure du possible, aux besoins des programmes d'action environnementaux (comme reconnus lors d'une récente évaluation des programmes de recherche par un groupe d'experts indépendants). Tous les efforts devront être poursuivis à l'avenir en vue d'améliorer cette coopération et de garder en vue les liens entre la recherche et le développement de la politique en environnement.

7. ACTION AU NIVEAU INTERNATIONAL

7.1. Action en coopération avec les organisations internationales et les pays tiers

7.1.1. Il devient de plus en plus évident que de nombreux problèmes d'environnement importants pour la Communauté ne peuvent pas être traités avec efficacité au niveau local, régional, national ou même communautaire. De par leur nature, certains de ces problèmes ont un caractère international (ou même global). Il est donc essentiel qu'ils soient abordés à ces niveaux. Cela implique la nécessité pour la Communauté et ses États membres de participer activement à l'action internationale entreprise pour la protection de l'environnement.

7.1.2. En fait, l'importance de la dimension internationale des travaux de la Communauté dans le domaine de l'environnement a toujours été soulignée et s'est accentuée au cours des dernières années. Le Conseil européen de mars 1985, en invitant le Conseil, ainsi que la Commission, «à tout mettre en œuvre pour que les années à venir soient marquées par des progrès significatifs dans l'action communautaire pour la protection de l'environnement» a clairement indiqué que cet effort devait être accompli non seulement en Europe, mais aussi «dans le monde». Le programme de la Commission a également mis l'accent sur l'importance des activités internationales dans le domaine de l'environnement.

7.1.3. Ces activités impliquent une collaboration croissante de la Communauté avec de nombreuses organisations internationales; le développement de la participation aux multiples accords internationaux adoptés en tant qu'action internationale dans le domaine de l'environnement et de la politique communautaire de l'environnement s'est également accéléré. Cette participation exige une coopération plus étroite entre le Conseil et la Commission qui représente la Communauté.

7.1.4. Lorsque la Commission négocie pour le compte de la Communauté, elle le fait en conformité avec les directives arrêtées par le Conseil. Lorsque les États membres participent à une convention, ils peuvent avoir à agir dans les limites d'une position commune fixée par le Conseil. La fixation préalable d'une position communautaire ou commune peut présenter des difficultés. La Commission continuera comme dans le passé à présenter dès que possible, s'il y a lieu, des propositions pour la négociation de mandats ou pour l'adoption de positions communes. Le but sera d'éviter des positions inacceptables découlant des négociations internationales et de faciliter en même temps les processus de prise de décision au sein des organismes internationaux concernés.

7.1.5. Il est devenu de plus en plus important au niveau communautaire de résoudre ces problèmes, de façon satisfaisante, étant donné que la portée et l'importance d'une action internationale pour la politique communautaire de l'environnement se sont accrues. Cependant, l'importance accrue d'une action internationale a une autre conséquence. Il va de soi que la Communauté et ses États membres doivent intensifier leur participation aux travaux des organisations internationales (et, s'il y a lieu, leur contribution financière) et à la mise en œuvre effective des conventions et protocoles internationaux visant la protection de l'environnement.

7.1.6. En pratique, la Commission estime qu'outre les priorités internationales indiquées dans d'autres parties du présent programme d'action (1), certains autres points devront être développés; il s'agit notamment:

— de renforcer la participation communautaire à la protection des mers régionales (en particulier la participation de la Communauté aux conventions d'Helsinki et d'Oslo est indispensable et, s'il y a lieu, aux conventions conclues dans le cadre du Programme des Nations unies pour l'environnement concernant les mers régionales),

— assurer le respect par la Communauté et les États membres des principes fixés dans la convention sur le droit de la mer (1982) en ce qui concerne la protection du milieu marin,

— participer à la convention de Londres sur les déversements en mer (voir point 4.2.2),

— engager davantage la Communauté dans les travaux de la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) (2) et coordonner de façon plus efficace les positions des États membres parties au traité de l'Antarctique de 1959 en vue d'arriver à une meilleure protection de l'écosystème exceptionnel de l'Antarctique,

— participer à la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des vertébrés utilisés pour les expériences de laboratoires et à d'autres fins scientifiques,

— contribuer aux travaux de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement,

— en concertation avec les États membres, accroître le soutien accordé à certaines organisations internationales concernées par les problèmes de protection de l'environnement, de population et de développement soutenu (par exemple PNUE, PNUD, FNUAP, FAO, OCDE, ECE/Genève),

— encourager les organisations internationales (telles que l'AELE, le Conseil de l'Europe, le PNUE, l'OMS, etc.), et les pays tiers à participer à l'année européenne de l'environnement.

7.1.7. L'intégration de la dimension écologique dans d'autres politiques est également d'une grande importance dans le cadre des activités internationales de la Communauté. Par exemple, la Communauté:

— doit jouer un rôle important dans le cadre de l'association internationale des bois tropicaux pour veiller à ce que la priorité soit accordée aux problèmes de conservation,

— doit également s'efforcer de promouvoir des mesures pratiques de conservation dans les organisations régionales de la pêche ou de la conservation des ressources marines, par exemple la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique ou l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord.

7.1.8. L'inobservation par certains pays du moratoire sur la pêche commerciale à la baleine, arrêté en 1982 par la commission baleinière internationale, est un sujet de grande inquiétude pour la Communauté, qui a adopté en 1981 un règlement (CEE) n° 348/81 du Conseil, du 20 janvier 1981 (3), relatif aux importations dans la Communauté de produits issus des cétacés et en 1982 le règlement (CEE) n° 3626/82 du Conseil, du 3 décembre 1982 (4), concernant l'application de la convention de Washington qui couvre également les cétacés. La Commission doit faire tous ces efforts, par les voies diplomatiques ou d'autres moyens, pour assurer l'observation par tous les pays du moratoire sur la pêche commerciale à la baleine.

7.1.9. Enfin, la Commission attache une grande importance aux rapports bilatéraux noués avec certains pays tiers, notamment avec les pays de l'Association européenne de libre-échange, les États-Unis d'Amérique, le Canada et le Japon. Ces rapports, qui sont habituellement axés en grande partie sur les échanges d'informations concernant les stratégies adoptées et la législation, peuvent faciliter une compréhension mutuelle en encourageant l'harmonisation des approches au niveau international et en contribuant au succès de la négociation des accords internationaux.

7.2. Coopération avec les pays en développement en matière de problèmes d'environnement

7.2.1. Les principaux problèmes environnementaux du tiers monde, désertification, déforestation tropicale, explosion démographique dans les zones urbaines et rurales, détérioration de la flore et de la faune sauvages et diminution de la diversité génétique sont parmi les problèmes d'environnement les plus décourageants et potentiellement les plus dangereux. La politique communautaire de développement s'efforce de combattre la détérioration croissante des ressources naturelles grâce à la mise en œuvre de programmes d'action tenant mieux compte qu'auparavant des facteurs environnementaux.

(1) Voir paragraphes 4.1.9, 4.2.6, 4.2.7, 4.3.4, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.4.8, 5.1.6 et 5.3.7.

(2) Le 4 septembre 1981, le Conseil a adopté une décision concernant la conclusion par la Communauté de la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (81/691/CEE; JO n° L 252 du 5. 9. 1981).

(3) JO n° L 39 du 12. 2. 1981, p. 1.

(4) JO n° L 384 du 31. 12. 1982, p. 1.

7.2.2. Une attention particulière a déjà été accordée aux problèmes de désertification et de conservation des ressources en Afrique, qu'il est indispensable de résoudre pour assurer à long terme le développement agricole et rural soutenu de certains pays [voir COM(86) 16 final] (1).

7.2.3. Plus généralement, l'importance des forêts, en particulier, fait qu'il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur des programmes de développement et de coopération communautaires. Les forêts tropicales sont l'une des ressources naturelles les plus précieuses de la terre. Au cours de l'histoire, elles ont été une source indispensable d'aliments, de combustible, d'abris, de médicaments et de nombreux autres produits. Elles contribuent à la subsistance des populations et de leur environnement en protégeant les ressources du sol et de l'eau; elles ont une profonde influence sur le climat et sur les grands cycles naturels; on estime qu'elles contiennent 50 % des espèces mondiales végétales et animales. C'est justement parce que les forêts tropicales présentent tant d'intérêt pour la population que le taux alarmant de déforestation suscite une grande inquiétude.

7.2.4. La vie de plus d'un milliard d'habitants des pays en voie de développement, notamment des déshérités des zones urbaines et rurales, est brisée par des inondations périodiques, la pénurie de bois de chauffage, la dégradation du sol et de l'eau et la productivité agricole réduite, phénomènes causés en totalité ou en partie par la déforestation. Les scientifiques estiment qu'à peu près 40 % des forêts tropicales humides biologiquement riches ont été déjà défrichées ou dégradées. Environ 11 millions d'hectares sont perdus chaque année. Dans de nombreux pays en voie de développement, les forêts tropicales vont disparaître complètement dans les deux ou trois prochaines décennies si la tendance actuelle se poursuit.

7.2.5. L'action à mener pour renverser cette tendance a récemment été identifiée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimention et l'agriculture (FAO) et par une task force internationale sur les forêts tropicales instituée par le *World Resources Institute*, la Banque mondiale et le programme des Nations unies pour le développement. La Commission a un rôle particulier à jouer, en soutien des objectifs définis, par l'intermédiaire de ses politiques et programmes de coopération en matière de développement. Sa contribution doit comprendre une participation active à l'association internationale des bois tropicaux de nature à faciliter la réalisation des objectifs définis en matière de conservation, un réexamen des politiques de la Communauté et des États membres en matière d'aides et d'échanges sous l'angle de leur impact sur la conservation des forêts tropicales et la mise en œuvre d'un code de bonne conduite volontaire à suivre par les sociétés forestières établies dans la Communauté pour que les importations de bois durs tropicaux proviennent exclusivement des concessions appliquant des politiques de gestion écologique positive (notamment l'acceptation de l'obligation de renouveler et de reboiser ainsi qui de restaurer les terres et paysages détériorés).

La Commission présentera des propositions appropriées en vue d'encourager ces actions.

7.2.6. Cependant, vu l'ampleur du problème, l'effort communautaire ne suffira pas à lui seul. Il faut prévoir une coopération internationale de plus en plus étroite, des ressources financières plus importantes et mieux utilisées, un réexamen des politiques adoptées par le monde industriel en matière d'échanges, de prix et de développement et, plus généralement, un net changement d'attitude. Ces problèmes seront également au centre des activités de la commission mondiale pour l'environnement et le développement. La réunion à Bruxelles de la Communauté et de la commission mondiale au cours de laquelle les deux organismes discuteront de leur projet de rapport constituera un événement important du début de l'année européenne de l'environnement et fournira à la Communauté l'occasion de participer activement aux discussions concernant des problèmes environnementaux majeurs.

7.2.7. La troisième convention de Lomé, la communication de la Commission au Conseil de 1984 concernant les relations entre l'environnement et le développement (2) et la résolution du Conseil de 1984 relative au développement et à l'environnement (3) montrent clairement la volonté de la Communauté de traiter la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles comme faisant partie intégrante d'un développement soutenu. La poursuite de l'effort permettra de traduire dans la pratique cet engagement par la mise en œuvre de politiques communautaires d'aide au développement.

7.2.8. Dans ce contexte, le plan d'action européen visant à combattre la désertification et sauvegarder les ressources naturelles en Afrique, qui a été adopté par une résolution du Conseil d'avril 1986 (4) prend un relief particulier. Ce plan d'action unira les efforts financiers et techniques de la Communauté et des États membres. Vu l'ampleur de l'action envisagée, sa mise en œuvre exigera une étroite coordination entre les pays bénéficiaires, les organisations régionales et internationales, les États membres et la Commission ainsi que d'autres donateurs et certaines organisations non gouvernementales. À cet effet, la Commission utilisera pleinement tous les instruments dont elle dispose et s'efforcera d'améliorer le mécanisme de coordination existant de sorte qu'un programme cohérent et durable puisse être mis en œuvre grâce à la mobilisation des différentes ressources.

(1) COM(86) 16 du 22. 1. 1986.
(2) COM(84) 605 du 31. 10. 1984.
(3) JO n° C 272 du 12. 10. 1984.
(4) PV-Cons. 17 Devgen 31.

7.2.9. Par ailleurs, compte tenu des relations qui existent entre conservation, population, développement et environnement, la Communauté aidera les pays du tiers monde à atteindre un développement durable en appliquant des stratégies nationales appropriées en matière de conservation et soutiendra leur politique démographique à leur demande et en conformité avec les procédures d'aide déjà établies. Cela peut inclure le renforcement des capacités nationales en matière de planification démographique (recensement, études démographiques), la mise en exploitation de terres pour l'agriculture et l'élevage (migration interne) et certaines mesures dans le domaine de l'éducation et de la santé, notamment le développement de la protection de la mère et de l'enfant, ce qui inclut le planning familial. La Commission présentera sous peu des propositions appropriées. Il est clair que les activités de la Communauté au sein des organisations internationales intéressées doivent s'intensifier.

7.2.10. Enfin, en relation avec les différents problèmes traités ci-avant, il convient de rappeler la «déclaration de 1980 sur les politiques et procédures environnementales relatives au développement économique», qui a été signée par tous les grands organismes nationaux de financement du développement, y compris la commission et la Banque européenne d'investissement. Le comité des institutions internationales de développement pour l'environnement (CIDIE) qui a été constitué pour garantir la mise en œuvre de cette déclaration dans la pratique a fait de réels progrès en encourageant le développement des institutions participantes, les échanges d'informations et d'expériences sur les politiques et procédures détaillés de ses membres et leur futur développement. Ces travaux se poursuivront et s'étendront à des accords de formation pour le personnel des instituts membres du CIDIE ou celui des pays en voie de développement. La Commission et la Banque européenne d'investissement participent activement aux activités du CIDIE, qui, entre autres, mèneront probablement sous peu, avec le soutien du PNUE, à une nouvelle série de publications intéressantes sur les problèmes d'intégration des besoins environnementaux dans les politiques de développement. La Commission continuera à défendre son point de vue, à savoir que le champ d'activité du CIDIE devrait être étendu afin de faire participer plus étroitement à ses travaux les organismes d'aide bilatéraux et les organisations non gouvernementales.

8. ANNÉE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT

8.1. Le Conseil européen a décidé, lors de sa réunion des 29 et 30 mars 1985, que 1987 serait l'année européenne de l'environnement (AEE). La Commission a accueilli très favorablement cette décision qui a également été bien accueillie et soutenue par le Conseil des ministres (1) et par le Parlement (2). La Commission s'occupe activement de la préparation de cette année en étroite coopération avec les comités nationaux mis en place dans chaque État membre.

8.2. L'année européenne de l'environnement débutera le 21 mars 1987 et s'étendra sur douze mois. Elle sera axée sur l'action. Elle constituera un événement majeur qui aura d'importantes conséquences dans toute la Communauté. Cependant, elle ne doit pas être considérée comme un événement exceptionnel, mais plutôt comme une rampe de lancement, une possibilité de faire prendre conscience de l'importance des problèmes d'environnement et de modifier définitivement les attitudes. Il est donc évident que les buts et objectifs de l'année européenne de l'environnement resteront valables pendant toute la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement et au-delà.

8.3. La Commission estime que le programme de l'année européenne de l'environnement devrait être le reflet de la politique communautaire de l'environnement et des grandes lignes tracées par le Conseil européen. Elle devrait en particulier mettre en évidence les nouvelles perceptions soulignées par le Conseil européen: la nécessité d'une approche préventive et celle d'intégrer les considérations écologiques à toutes les actions sociales et économiques et la contribution que la politique de protection de l'environnement peut apporter à la croissance économique et à la création d'emplois.

8.4. La Commission pense que le principal objectif de l'année européenne de l'environnement doit être de provoquer un changement d'attitude dans toute la société (parlements, gouvernements, salles de conseil, syndicats, autorités locales, régionales et provinciales, écoles, universités, associations de tous types, média), mais surtout chez les individus. Elle doit chercher à convaincre (et de là à mobiliser) tous les éléments de la société que l'environnement est important, qu'il est essentiel pour la croissance économique de l'Europe, que les problèmes d'environnement peuvent être résolus, que chacun a un rôle à jouer et peut faire quelque chose et que chacun doit faire quelque chose pour montrer son engagement vis-à-vis de la protection de l'environnement et sa prise de conscience du problème. Si cela peut être réalisé, il n'y a aucun doute que l'année européenne de l'environnement marquera le début d'une nouvelle approche de la protection de l'environnement par laquelle tous reconnaissent qu'elle est devenue un élément essentiel de leur vie et de toutes les activités humaines.

(1) Résolution du Conseil 86/C 63/01; JO n° C 63 du 18. 3. 1986, p. 1.
(2) JO n° C 68 du 24. 3. 1986.

9. CONCLUSION

9.1. La politique communautaire de l'environnement entre dans une phase cruciale. Avec l'approbation par les États membres des modifications du traité de Rome contenues dans l'Acte unique, la Communauté a donné un nouveau statut et un nouvel élan à sa politique de l'environnement. Le Conseil européen a insisté sur le fait que la protection de l'environnement peut contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois et il a réclamé, avec plus d'insistance que jamais, l'intégration des besoins environnementaux dans les politiques économique, industrielle, agricole et sociale mises en œuvre par la Communauté et ses États membres.

9.2. Comme il a déjà été indiqué en introduction, il est de plus en plus largement admis que des normes environnementales sévères sont une nécessité, non seulement pour atteindre un degré adéquat de protection de l'environnement et une meilleure qualité de vie, mais aussi pour des raisons économiques. Avec l'achèvement progressif du marché intérieur communautaire d'ici 1992, de nouvelles possibilités s'ouvriront dans de nombreux secteurs et pour de nombreuses raisons, mais seulement à condition que des normes environnementales strictes soient respectées. La Commission est convaincue qu'à l'avenir l'amélioration de la compétitivité de l'industrie communautaire sur les marchés mondiaux dépendra fortement de sa capacité d'offrir des biens et des services peu polluants en appliquant des normes au moins aussi strictes que ses concurrents et qu'une alliance entre innovation technologique et le respect de normes environnementales strictes peut ouvrir de nouvelles possibilités grâce au développement de nouveaux marchés pour les technologies et techniques de protection de l'environnement.

9.3. Au cours de la période couverte par le quatrième programme d'action en matière d'environnement, la Communauté devra donc relever un défi dans le domaine de l'environnement, celui de passer de l'habitude de réagir aux problèmes environnementaux après qu'ils se soient posés à une approche générale préventive, basée sur le respect de normes environnementales strictes dans tous les secteurs de l'environnement, et ce en affectant une faible part des importantes ressources et capacités scientifiques, technologiques et industrielles de la Communauté au développement et à l'utilisation des équipements, technologies, pratiques administratives et de gestion nécessaires pour atteindre ces normes, et en même temps de trouver les moyens de tirer profit de cette évolution du point de vue économique et de l'emploi.

9.4. Pour encourager le marché libre à opérer selon des principes rationnels en matière d'environnement, la Communauté devra toutefois rendre tous les intéressés plus conscients de la nécessité de la fixation de normes environnementales sévères. C'est là l'objectif principal de l'année européenne de l'environnement qui débutera le 23 mars 1987 et qui donnera l'occasion d'amorcer la transformation d'attitude et l'évolution d'approche exigées par le changement de philosophie dans le domaine de la protection de l'environnement.

9.5. L'année européenne de l'environnement n'est pas un but en soi. Ses effets ne disparaîtront pas à son achèvement. Elle doit être considérée comme la rampe de lancement d'une nouvelle approche et le but de ce quatrième programme d'action en matière d'environnement est de définir les mesures qui, de l'avis de la Commission, doivent être prises au niveau communautaire au cours de la première partie de cette nouvelle phase de développement de la politique communautaire de protection de l'environnement.

ANNEXE 1

TITRE PREMIER

RAPPEL DES OBJECTIFS ET DES PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA COMMUNAUTÉ (1)

Objectifs

11. Une politique de l'environnement dans la Communauté a pour but d'améliorer la qualité et le cadre de vie, le milieu ambiant et les conditions de vie des peuples qui en font partie. Elle doit concourir à mettre l'expansion au service de l'homme en lui procurant un environnement qui lui assure les meilleures conditions de vie possibles et à concilier cette expansion avec la nécessité de plus en plus impérieuse de préserver le milieu naturel.

(1) JO n° C 139 du 13. 6. 1977.

12. Elle doit notamment viser à:

— prévenir, réduire et, dans la mesure du possible, supprimer les pollutions et nuisances,

— maintenir un équilibre écologique satisfaisant et veiller à la protection de la biosphère,

— veiller à la bonne gestion des ressources et du milieu naturel et éviter toute exploitation de ceux-ci entraînant des dommages sensibles à l'équilibre écologique,

— orienter le développement en fonction d'exigences de qualité, notamment par l'amélioration des conditions de travail et du cadre de vie,

— faire en sorte qu'il soit davantage tenu compte des aspects de l'environnement dans l'aménagement des structures et du territoire,

— rechercher, avec les États situés en dehors de la Communauté, des solutions communes aux problèmes d'environnement dans le cadre, notamment, des organismes internationaux.

Principes

13. La meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets. À cette fin, il convient de concevoir et d'orienter le progrès technique dans le but de répondre au souci de la protection de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de la vie, tout en s'assurant que le coût s'y référant soit le plus réduit possible pour la collectivité. Cette politique de l'environnement peut et doit aller de pair avec le développement économique et social. Ceci vaut également pour le progrès technique.

14. Il convient de tenir compte le plus tôt possible de l'incidence de tous les processus techniques de planification et de décision sur l'environnement.

L'environnement ne peut être considéré comme un milieu extérieur dont l'homme subit les atteintes et les agressions mais doit être considéré comme une donnée indissociable de l'organisation et de la promotion du progrès humain. Il convient dès lors d'évaluer les conséquences sur la qualité de la vie et sur le milieu naturel de toute mesure susceptible de les affecter prise ou envisagée au niveau national ou communautaire.

15. Toute exploitation des ressources et du milieu naturel entraînant des dommages sensibles à l'équilibre écologique doit être évitée.

Le milieu naturel fournit des ressources limitées et ne permet que dans une certaine mesure de résorber les pollutions et d'en neutraliser les effets nocifs. Il constitue un bien dont on peut user mais non abuser et qu'il faut gérer au mieux.

16. Il convient d'améliorer le niveau des connaissances scientifiques et technologiques dans la Communauté, en vue d'une action efficace de préservation et d'amélioration de l'environnement et de lutte contre les pollutions et nuisances. Il convient dès lors de promouvoir la recherche à cet effet.

17. Les frais occasionnés par la prévention et la suppression des nuisances incombent, par principe, au pollueur; il pourra, toutefois, y avoir des exceptions et des arrangements spéciaux, en particulier pour les périodes de transition, à la condition qu'il n'en résulte pas de distorsion importante au niveau des échanges et des investissements internationaux. Sans préjudice de l'application des dispositions des traités, il conviendra au niveau communautaire de préciser ce principe et d'en définir les modalités d'application, y compris les exceptions. Lorsque des exceptions sont accordées, il convient également de tenir compte de la nécessité d'éliminer progressivement les déséquilibres régionaux dans la Communauté.

18. Conformément à la déclaration de la conférence des Nations unies sur l'environnement de l'homme, adoptée à Stockholm, il convient de veiller que les activités entreprises dans un État n'entraînent pas la dégradation de l'environnement dans un autre État.

19. La Communauté et ses États membres doivent, dans leur politique de l'environnement, tenir compte des intérêts des pays en voie de développement et notamment examiner les répercussions éventuelles des mesures envisagées dans le cadre de cette politique sur le développement économique de ces pays et sur les échanges avec ceux-ci, en vue d'empêcher ou de réduire autant que possible les conséquences défavorables éventuelles.

20. L'efficacité des efforts pour promouvoir une recherche et une politique à l'échelon international et mondial en matière d'environnement sera renforcée par une conception claire et à long terme d'une politique européenne dans ce domaine.

Dans l'esprit de la déclaration de Paris des chefs d'État ou de gouvernement, la Communauté et les États membres doivent faire entendre leur voix dans les organismes internationaux traitant des aspects relatifs à l'environnement et fournir dans ces enceintes une contribution originale, avec l'autorité que confère un point de vue commun.

Conformément aux conclusions de la conférence de Stockholm, la coopération régionale, qui permet souvent de mieux résoudre des problèmes, doit être intensifiée.

La coopération mondiale doit se concentrer sur les domaines où un effort de caractère universel est requis par la nature des problèmes d'environnement en cause; elle doit se fonder sur les organismes spécialisés des Nations unies qui ont déjà accompli une œuvre importante et dont l'action doit se poursuivre et se développer.

Une politique globale en matière d'environnement n'est possible que sur la base de nouvelles formes plus efficaces de la coopération internationale qui tiennent compte tant des corrélations écologiques mondiales que des interdépendances de l'économie mondiale.

21. La protection de l'environnement est l'affaire de tous dans la Communauté et il convient donc que l'opinion publique prenne conscience de son importance. Le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de la population et de toutes les forces sociales de la Communauté contribuent à protéger et à améliorer l'environnement. Il implique la poursuite à tous les niveaux d'une action éducative continue et approfondie afin que chacun dans la Communauté prenne conscience du problème et assume pleinement ses responsabilités à l'égard des générations à venir.

22. Pour chaque catégorie différente de pollution, il convient de rechercher le niveau d'action (local, régional, national, communautaire, international) le mieux adapté à la nature de la pollution ainsi qu'à la zone géographique à protéger.

Il convient de concentrer au niveau communautaire les actions qui peuvent être les plus efficaces à ce niveau; les priorités doivent être déterminées avec un soin tout particulier.

23. Des aspects importants de la politique de l'environnement ne doivent plus être prévus et réalisés de façon isolée dans les différents pays. Les programmes nationaux dans ces domaines devraient être coordonnés et les politiques harmonisées dans la Communauté, sur la base d'une conception à long terme commune. Cette politique devrait viser à l'amélioration de la qualité de la vie, la croissance économique ne devant pas être considérée sous le seul angle des aspects quantitatifs.

Cette coordination et cette harmonisation doivent notamment permettre d'augmenter l'efficacité des actions menées aux différents niveaux en vue de protéger et d'améliorer l'environnement dans la Communauté compte tenu des différences régionales existant dans celle-ci et du bon fonctionnement du marché commun.

Cette politique de l'environnement dans la Communauté se donne, autant que possible, pour objet des progrès coordonnés et harmonisés des politiques nationales sans pour autant entraver les progrès qui, au plan national, ont déjà été accomplis ou pourraient l'être. De tels progrès doivent être réalisés dans une forme qui ne mette pas en cause le bon fonctionnement du marché commun.

Cette coordination et cette harmonisation sont réalisés notamment:

— par l'application des dispositions appropriées des traités,

— par la réalisation des actions décrites dans le présent programme,

— par la mise en œuvre de la procédure d'information en matière d'environnement (1).

(1) JO n° C 9 du 15. 3. 1973, p. 1.

ANNEXE 2

DISPOSITIONS DU NOUVEAU TRAITÉ CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT

Article 18

Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes:

«*Article 100 A*

1. Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé.

4. Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, un État membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, il les notifie à la Commission. La Commission confirme les dispositions en cause après avoir vérifié qu'elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

Par dérogation à la procédure prévue aux articles 169 et 170, la Commission ou tout État membre peut saisir directement la Cour de justice s'il estime qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus au présent article.

5. Les mesures d'harmonisation mentionnées ci-avant comportent dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques mentionnées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle.

Sous-section VI

L'ENVIRONNEMENT

Article 25

Dans la troisième partie du traité CEE est ajouté un titre VII ainsi rédigé:

«TITRE VII

L'environnement

Article 130 R

1. L'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet:

— de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement,

— de contribuer à la protection de la santé des personnes,

— d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

2. L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.

3. Dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte:

— des données scientifiques et techniques disponibles,

— des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté,

— des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,

— du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures.

5. Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 228.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

Article 130 S

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, décide de l'action à entreprendre par la Communauté.

Le Conseil définit, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée.

Article 130 T

Les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité.»