

Les Pays-Bas et l'environnement européen

**Avis portant sur une différenciation de la politique
environnementale européenne**

Avis 019F

21 décembre 1999



Au Ministre du Logement, de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement
Monsieur J.P. Pronk
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

VROMraad

date: 21 décembre 1999
référence: br991221.021
concerne: avis "Les Pays-Bas et l'environnement européen"

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 23 décembre 1998, vous avez demandé au Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement de formuler un avis sur l'engagement futur des Pays-Bas dans la politique environnementale européenne à la lumière des actuelles et futures possibilités de différences de vitesse et de niveau de protection au sein de l'Union européenne.

Nous vous présentons ci-joint cet avis, intitulé: "Les Pays-Bas et l'environnement européen". Voici quelques points clés de cet avis:

- Les risques pour la santé humaine et la vulnérabilité des écosystèmes constituent la base de la politique environnementale. Les normes en la matière ne se prêtent en principe pas à la différenciation, à l'exception d'une dérogation vers le bas en tant que situation de transition ou d'une différenciation vers le haut dans des domaines spécifiques, vulnérables.
- Etant donné les circonstances locales et régionales diverses, il y a toutefois souvent lieu de différencier des normes de produits, des normes d'émission et des instruments. Cette différenciation est limitée par les exigences d'harmonisation émanant de la politique relative au marché intérieur et à la concurrence. Au sein de cette limitation, il existe toutefois des possibilités de différenciation.

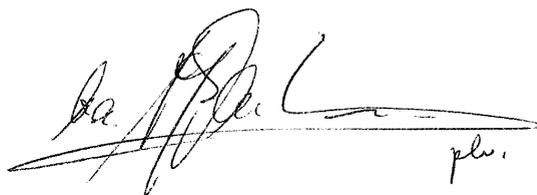
Koninkrijk Nederland 2 300 00 postbus 30949 2000 EX DEN HAAG
tél:foon (070) 339 41 of fax (070) 339 49 70 e-mail: vrom@raad.vrom.nederland.nl

- *Les Pays-Bas ne sont plus un pays guide en Europe; au sein de coalitions changeantes, notre pays peut toutefois (continuer à) apporter une contribution importante au renforcement de la politique environnementale communautaire.*
- *Les points méritant une attention lors de ce renforcement sont: un acquis environnemental qui (aussi après extension) soit d'application sur une partie aussi grande que possible de l'Europe; le renforcement du contrôle de la politique environnementale convenue dans un contexte européen et le maintien de celle-ci; l'intégration de l'environnement dans d'autres secteurs de la politique européenne; le renforcement du soutien à la politique environnementale dans les Etats membres; et l'ancrage de conditions environnementales secondaires lors de la poursuite de la libéralisation du commerce mondial.*

Cet avis est également envoyé au Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, Monsieur D.A. Benschop.



H. Luena



D.A. Benschop

Table des matières

	Résumé et recommandations	6
1	Introduction	19
2	La politique environnementale européenne en bref	21
2.1	Les évolutions de la politique environnementale communautaire	21
2.1.1	Rétrospective de la réglementation	21
2.1.2	Les différents Programmes d'Action pour l'Environnement	22
2.1.3	Intégration externe dans les autres secteurs politiques	26
2.1.4	Sensibilisation de la société	27
2.2	Les obstacles au développement futur	28
3	Harmonisation et différenciation	39
3.1	Motivations d'une politique environnementale	39
3.2	Historique de l'harmonisation et de la différenciation	42
3.3	Harmonisation et différenciation dans quelques dossiers environnementaux néerlandais	46
3.4	Les chefs de file	58
4	La position des Pays-Bas	61
4.1	Les Pays-Bas, partie de l'Europe	61
4.2	Les progrès de la politique environnementale européenne	62
4.3	La politique environnementale néerlandaise dans le contexte européen	64
	Annexes:	
1	Demande d'avis	69
2	Définitions et abréviations	75
3	Information quant à l'élargissement de l'Union européenne	81
4	Composition du Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (VROM-raad)	84

Résumé et recommandations

Introduction

L'Union européenne compte actuellement 15 Etats membres et des entretiens sont déjà en cours avec au moins 13 nouveaux membres potentiels. Outre Chypre, Malte et la Turquie, il s'agit d'une dizaine de pays d'Europe Centrale et Orientale. Dans certains cas, ces entretiens d'adhésion se sont entre-temps mués en négociations d'adhésion, et les premiers pays adhérents pourraient bien déjà entrer dans l'UE dès 2003. Cet élargissement accélère la réflexion à propos de la future structure de prise de décision au sein de l'UE. Mais l'élargissement envisagé soulève également des questions quant au façonnement de la politique environnementale de l'Union européenne et à la remise en question du rôle des Pays-Bas dans ce domaine.

Le point de départ de la problématique exposée par le Ministre, est la réalisation des objectifs environnementaux néerlandais, conformément au NMP3 (plan de politique environnementale néerlandais). Le Ministre pose à ce propos les questions suivantes:

- a faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas tendent vers une harmonisation maximale du niveau de protection, ou
- b faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas utilisent activement les possibilités proposées par le droit européen en matière de différenciation de vitesse et de niveau de protection, et
- c faut-il que les Pays-Bas jouent un rôle de chef de file lors de la création de coalitions en vue d'une 'coopération renforcée'?

Histoire de la politique environnementale européenne

La politique environnementale européenne se met lentement en route dans les années cinquante avec quelques directives isolées, dont le nombre et la cohérence augmentent ensuite dans les années soixante-dix. En 1973 apparaît le Premier Programme d'Action pour l'Environnement (PAE). Le Premier (1973 - 1977) et le Deuxième PAE (1977-1981) sont fortement axés sur des problèmes séparés et sur des substances dangereuses. Au cours de cette première période, la politique environnementale s'inspire principalement de l'intérêt pour l'écologie. Les choses changent. Le Troisième PAE (1982-1986) aborde les avantages et les inconvénients potentiels pour le marché intérieur d'une politique environnementale et indique que l'environnement y est subordonné. Il convient d'harmoniser les normes d'émission et la réglementation des produits, afin de permettre une concurrence sans entrave entre les entreprises et les pays.

En 1987, l'Acte unique européen consacre un chapitre entier à la politique environnementale. Grâce à l'enracinement de ces objectifs écologiques dans les textes de

traité, la politique environnementale connaît une forte avancée; en effet, elle fait désormais partie des objectifs formels de la Communauté. Quant à l'approche, elle implique pour le Quatrième PAE (1987-1992), un glissement dans le sens d'une approche plus intégrée. Pour la première fois, la protection de l'environnement n'est plus reléguée aux annexes, mais constitue une partie intégrante du processus industriel. La rationalisation de la consommation d'énergie et de matières premières, de même que la fermeture des cycles sont à l'ordre du jour. Les effets écologiques sont analysés par secteur et de nouveaux instruments, tels que taxes, subventions et permis négociables sont introduits.

Ainsi commence une réorientation stratégique de la politique environnementale dans l'UE, laquelle s'exprime dans le Cinquième PAE (1992-1999). Ce PAE s'ouvre sur certains principes, repris en grande partie déjà dans les textes de traité, tels que le principe de précaution et le développement durable, et présente une approche axée sur la responsabilité partagée entre gouvernements et groupes cibles. Par ailleurs, différents thèmes et objectifs écologiques à court et à long terme sont formulés. L'ancienne approche du contrôle 'en bout de chaîne' est abandonnée, et l'UE opte pour l'intégration externe des objectifs environnementaux dans la politique sectorielle. Un plaidoyer est également formulé en vue d'obtenir de nouveaux instruments économiques et volontaires, comme les protocoles d'accord, et l'importance des producteurs et des consommateurs est renforcée dans le cadre d'une prise de décision écologiquement responsable. La politique environnementale s'intégrera chaque jour un peu mieux dans les décisions économiques.

La réalisation de cette nouvelle approche, qui caractérise le Cinquième PAE, doit s'effectuer de manière à permettre une mise en œuvre optimale par les Etats membres au niveau régional et national, conformément au principe de subsidiarité, tout en laissant place à la différenciation, pour autant que celle-ci n'ébranle pas les objectifs de qualité environnementale fondamentaux et qu'elle ne crée pas de distorsion sur le marché intérieur. Du point de vue de la rentabilité et de l'efficacité, un glissement se produit vers un système où les objectifs sont fixés au niveau communautaire dans des directives cadre, mais où les Etats membres maintiennent une certaine flexibilité dans le choix d'une combinaison d'instruments aussi rentables et efficaces que possible. Les directives cadre offrent également la possibilité de concilier des opinions parfois très divergentes quant à l'utilisation des objectifs de qualité environnementale. Par conséquent, la Commission européenne maîtrise moins bien l'impact sur l'efficacité de la mise en œuvre de la politique environnementale, en comparaison avec un régime de directives et de règlements strictement prescrits.

L'évaluation du Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement a été publiée fin novembre 1999. Cette évaluation stipule que l'essentiel a certes été atteint,

mais qu'en raison d'une forte croissance dans les secteurs du transport, de l'énergie et du tourisme, les améliorations obtenues sont réduites à néant. La Commission signale par ailleurs que les Etats membres ne mettent toujours pas entièrement en œuvre l'ensemble de la réglementation environnementale européenne (l'acquis environnemental). Le Sixième PAE, qui sera élaboré au cours de l'année à venir, devra selon la Commission davantage se concentrer sur des modèles de production et de consommation écologiquement plus efficaces, en séparant la croissance économique de la pression écologique qu'elle engendre.

Obstacles à la politique environnementale européenne

La poursuite du développement de la politique environnementale européenne sera, dans les années à venir, confrontée à une série de problèmes.

En *premier* lieu, il s'agit de la discussion sur l'avenir de la configuration de l'UE. L'incertitude à propos de la future structure de prise de décision implique également une incertitude quant à l'évolution de la politique environnementale. Les coalitions et les liens de coopération existants risquent de connaître un glissement, en raison du changement dans les rapports de force. Lors de l'adhésion des nouveaux Etats membres, ceux-ci devront déjà en grande partie satisfaire à l'acquis environnemental, mais certains délais de transition seront accordés, car il est question d'énormes charges en termes d'investissement et d'adaptations institutionnelles et organisationnelles. Après leur adhésion, les nouveaux Etats membres exerceront également une influence sur l'évolution future de cette politique environnementale, avec pour conséquence un ralentissement éventuel.

En *deuxième* lieu, il y a le problème de la mise en œuvre efficace de la politique environnementale européenne. Celle-ci se fait en quatre étapes successives. Tout d'abord, la transposition dans la législation nationale, avec éventuellement une délégation vers le niveau régional, ensuite la mise en œuvre proprement dite, le contrôle et l'application (transposer, implémenter, contrôler, appliquer). Les quatre étapes sont susceptibles d'être améliorées, en effet, le contrôle et l'application nécessitent davantage d'instruments, mais leur qualité diffère trop encore dans les Etats membres. Par ailleurs, les sanctions que la Commission européenne peut imposer, constituent un instrument exécutoire redoutable, dont la seule menace est déjà efficace.

En *troisième* lieu, il y a le problème de l'intégration externe de la politique environnementale dans les autres secteurs politiques. Celle-ci est encore trop peu développée et se complique tout particulièrement parce que la prise de décision dans l'UE se fait principalement au niveau des Conseils des Ministres sectoriels (du Transport, de l'Agriculture ou de l'Environnement, etc.). L'intégration externe est également freinée par le fait que l'aide financière constitue un instrument politique puissant, et que les

grands flux monétaires au sein de l'UE ne sont pas suffisamment soumis à des critères de durabilité. Dans certains cas, une utilisation non-durable des ressources est stimulée financièrement et donc approuvée dans les faits, alors que la politique environnementale tend à promouvoir la durabilité. Les rapports portant sur l'intégration de la politique de durabilité dans les différents secteurs, présentés à l'occasion du Sommet d'Helsinki (du 10 au 12 décembre 1999), ne contiennent plus guère d'exemples d'une réelle intégration.

En *quatrième* lieu, la sensibilisation à la politique environnementale est encore problématique dans les différents Etats membres, et plus encore dans les pays candidats à l'adhésion. Parfois, les institutions citoyennes indispensables font défaut, et l'appareil administratif est encore insuffisant. Sans la compétence et l'engagement des acteurs sociaux et des gouvernements, la mise en œuvre efficace de la politique environnementale et la réalisation de l'intégration externe sont pratiquement impossibles.

En *cinquième* lieu, certaines évolutions se produisent au niveau planétaire dans la relation entre le commerce et l'environnement, et risquent d'avoir d'importantes conséquences sur la manière dont l'UE abordera la relation entre le marché intérieur et l'environnement. L'an 2000 sera le point de départ du Cycle du Millénaire de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et les résultats obtenus auront peut-être de lourdes conséquences sur la liberté de l'UE à mener sa propre politique environnementale. Ainsi, la possibilité d'allouer des subsides à l'exportation, d'informer le consommateur à l'aide d'un label écologique, et la possibilité d'interdire certains produits en raison de leurs effets sur l'environnement ou sur la santé, sont mises en cause. Un autre point crucial à l'ordre du jour est la question de savoir si dans le cadre du droit international, les accords de l'OMC priment sur les accords environnementaux multilatéraux ou autres.

Harmonisation et différenciation

L'harmonisation et la différenciation sont des concepts clé dans la politique environnementale européenne. En réalité, il s'agit du degré de flexibilité concédé par le droit européen, dans le cadre de la poursuite de la politique environnementale adaptée aux circonstances locales et régionales. Ces circonstances locales et régionales sont extrêmement variées, et leur diversité augmentera davantage avec l'élargissement de l'UE. En raison des normes de qualité environnementales, basées sur les risques sanitaires pour l'homme et l'animal et sur la fragilité des écosystèmes, une large différenciation des mesures environnementales est nécessaire en vue d'atteindre une situation finale satisfaisante quant au niveau de protection. Cette flexibilité est néanmoins limitée en raison de l'harmonisation engendrée par la politique du marché intérieur et par la politique de la concurrence de l'UE. En principe, les différences existantes ne peuvent ni constituer une distorsion de la concurrence ni engendrer des entraves au commerce.

Contrairement aux apparences, la réglementation environnementale de l'UE permet d'ailleurs une grande différenciation de la politique environnementale dans les Etats membres individuellement. Le degré de celle-ci dépend de la question de savoir si la réglementation est basée sur le 'chapitre environnement' du traité de l'UE ou si elle découle de l'harmonisation du marché intérieur. Les possibilités et les limites de la différenciation se résument comme suit:

- La différenciation des normes de qualité environnementale pour l'eau, le sol et l'air, peut se justifier par les différences au niveau des circonstances régionales et locales. Des valeurs limites maximales autorisées et des valeurs cibles souhaitées sont fixées pour les substances polluantes, lesquelles peuvent diverger en fonction de la protection d'écosystèmes spécifiques et fragiles.
- La différenciation des normes d'émission peut être motivée par la présence d'une concentration élevée d'activités ou par la présence de populations denses ou encore d'écosystèmes fragiles. La différenciation des normes d'émission connaît néanmoins des limites, imposées par la politique du marché intérieur et de la concurrence, mais ces limites ne sont pas absolues.
- La différenciation des normes de produit subit une forte restriction en raison du marché unique et de la politique de la concurrence. Le marché intérieur requiert autant que possible des conditions de production et de marché égales, de même qu'une politique de la concurrence, afin d'éviter toute entrave au commerce.
- La différenciation peut également, alors que les objectifs politiques sont similaires, concerner le choix des *instruments*. En effet, pour autant qu'un pays réalise les objectifs dans les délais impartis, il semble logique que celui-ci puisse lui-même déterminer *comment* il procédera à leur réalisation. Néanmoins, ici non plus le degré de différenciation n'est pas sans limites. La Commission européenne voudra savoir si les instruments n'influencent pas trop la concurrence et si leur efficacité est jugée suffisante (pensez aux protocoles d'accord ou au benchmarking). Les instruments qui seront développés en vue de fonctionner au niveau international, devront être harmonisés autant que possible, afin d'élargir au maximum leur champ d'application.

Le Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (VROM-raad) s'est penché, dans le cadre de six dossiers environnementaux néerlandais, sur l'histoire et l'actualité de la différenciation. Il s'agit de dossiers intéressants, car ils appartiennent aux domaines les plus récalcitrants de la politique environnementale néerlandaise, entre autres choses parce que toute approche ne peut être efficace que dans un contexte international. Ce sont les dossiers du climat, de l'acidification, du lisier, des déchets, des substances prioritaires et des pesticides. Les possibilités de différenciation en vue d'atteindre la qualité environnementale voulue s'avèrent limi-

tées, mais dans certains cas, il existe néanmoins des raisons de différencier les normes d'émission, les normes de produits et les instruments. Ces raisons reposent généralement sur la fragilité locale ou régionale spécifique d'un territoire ou sur le caractère transfrontalier des émissions. Sur ce plan, les exigences d'harmonisation imposées par la politique du marché intérieur et de la concurrence constituent une condition annexe restrictive. Les Pays-Bas devront rester très attentifs à l'évolution de ces différents dossiers, afin de plaider à Bruxelles le moment venu, en faveur des possibilités de différenciation souhaitées. Il sera tout aussi important de continuer à participer au développement conceptuel et à la réforme des instruments.

Les chefs de file sont les catalyseurs indispensables aux processus de changements sociaux, tels que le développement de la politique environnementale. Avec d'autres pays comme le Danemark et l'Allemagne, les Pays-Bas ont été parmi les instigateurs de la politique environnementale européenne. Les Pays-Bas se trouvent dans le groupe de tête européen lorsqu'il s'agit, plus particulièrement, de penser en termes de méthodes et de concepts, d'innover les instruments et de transposer le tout en termes praticables pour les différentes instances nationales, mais aussi d'impliquer les acteurs sociaux dans les choix à poser. C'est à dessein qu'une grande influence a été exercée à Bruxelles, lors du processus de création de la politique environnementale. L'expérience et le savoir-faire ont été mis à disposition par le biais de détachements, des relations de coopération ont été développées avec d'autres pays, la présidence a servi des fins stratégiques, etc. Le Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement de l'UE s'est fortement inspiré de la systématique des NMP néerlandais.

Néanmoins, il convient de constater que depuis quelques années les Pays-Bas se trouvent moins à l'avant-garde, plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'appliquer la politique environnementale. Le Conseil a également l'impression que, malgré l'influence que les Pays-Bas avaient jadis sur l'élaboration de la politique environnementale européenne, un fossé considérable s'est creusé entre les départements de La Haye et les décideurs politiques de Bruxelles. Bien que 70 à 80% de la réglementation environnementale néerlandaise soit déterminée directement ou indirectement par l'UE, Bruxelles semble être trop éloignée pour bon nombre d'hommes politiques et de fonctionnaires néerlandais. De même qu'il existe parfois une trop grande distance entre les négociateurs bruxellois et les futurs applicateurs de la politique aux Pays-Bas.

Les réponses du Conseil aux questions du Ministre:

Un niveau de protection harmonisé pour toute l'Europe?

Chaque niveau de protection souhaité (en termes de normes de qualité) est basé sur une quelconque forme de consensus scientifique et/ou politique relatif à l'acceptabilité des risques pour la santé humaine et pour la fragilité des écosystèmes. Ceux-ci se traduisent en valeurs limites et parfois en valeurs cibles pour les différentes substances. En deçà d'un certain seuil, les évaluations de risques ne se prêtent pas à la différenciation par Etat membre: une femme grecque ou un homme suédois, ou encore un balbuzard pêcheur espagnol ou finlandais, ne présentent aucune différence physique quant au degré de fragilité pour la pollution de l'environnement, de sorte qu'aucune raison ne justifie la différenciation des risques. Evidemment, ces évaluations de risques peuvent à tout moment être adaptées par la sphère politique, sur la base de nouvelles données scientifiques et/ou sociales, mais le cas échéant, elles s'appliqueront à tous les Etats membres. Pour autant qu'il s'agisse du niveau de protection de l'être humain, la réponse à la question du Ministre est univoquement positive: l'évaluation des risques acceptables pour la santé devra être harmonisée dans l'ensemble de l'UE et devra aboutir, quant à la qualité de base, à des valeurs limites et des valeurs cibles identiques pour tous. En cas d'effets écologiques qui influencent le bien-être des personnes, mais qui ne présentent pas de menace pour la santé et qui n'ont pas non plus de caractère transfrontalier (par exemple, une nuisance sonore), il n'est pas nécessaire d'imposer un niveau de protection harmonisé de façon contraignante; l'application nationale ou régionale peut se faire dans un certain spectre, en fonction des circonstances et des préférences locales. De plus, une certaine tolérance est envisageable lorsqu'il s'agit d'écosystèmes: la fragilité de certains écosystèmes peut justifier un niveau de protection supérieur. Finalement, un écart vers le bas, sous le niveau de protection harmonisé, est envisageable pendant un délai convenu d'avance, bien qu'à titre transitoire uniquement. Il ne peut donc être question sur ce point que d'une différence en termes de vitesse de réalisation de l'objectif final, où seul l'instant de réalisation change et non pas l'objectif final.

Différencier la manière dont le niveau de protection est atteint?

En raison des normes de qualité environnementales, basées sur les risques sanitaires pour l'homme et l'animal et sur la fragilité des écosystèmes, une large différenciation des mesures environnementales sera nécessaire dans la manière dont le niveau de protection est atteint. Il existe, en effet, une grande diversité de circonstances locales et régionales, une diversité qui ne fera qu'augmenter avec l'élargissement de l'UE. Il s'agit d'une variété sur le plan de la densité de la population, de la nature du sol, de la richesse en eau, de la biodiversité présente, des régimes de précipitations, de la présence de l'industrie, de l'agriculture et de l'élevage, etc.. Une panoplie de normes d'émission et de normes de produits seront donc nécessaires pour atteindre finalement un niveau de pro-

tection suffisant; c'est à tort que ces normes sont souvent considérées comme une différenciation du niveau de protection.

Le cas échéant, les Pays-Bas devront également défendre leur propre droit à la différenciation en termes de vitesse, de normes d'émission et de produits. Le droit à la différenciation des instruments autorisés sera, selon le Conseil, tout aussi important à l'avenir. C'est justement eu égard à cette diversité des circonstances locales, qu'il est essentiel qu'à l'avenir les directives et les règlements communautaires indiquent les objectifs plutôt que les moyens. Les protocoles d'accord en sont un bon exemple, bien que cet instrument ne puisse pas être utilisé de la même manière dans tous les Etats membres, en raison de certaines différences dans leur étendue, leur système juridique et leur culture. Ceci pose d'ailleurs des exigences très élevées quant à l'amélioration de la qualité et l'harmonisation du contrôle et de l'application dans tous les Etats membres. Par ailleurs, les instruments développés en vue de fonctionner au niveau international devront être harmonisés autant que possible, afin d'élargir au maximum leur champ d'application. De plus, les possibilités de différenciation des normes de produits, des normes d'émission et des instruments sont limitées par la politique européenne du marché intérieur et de la concurrence. Néanmoins, les règles concernées laissent suffisamment d'espace pour la différenciation.

13

Un rôle de chef de file pour les Pays-Bas en vue d'une coopération renforcée?

Les Pays-Bas font de plus en plus *partie de* l'Europe. La majorité des problèmes de la politique environnementale ne seront résolus que par le biais d'une coopération internationale, et la tâche ne sera pas aisée. Cependant, il y aura toujours des pays qui feront pression, en étroite collaboration avec d'autres Etats membres du même avis, pour aller au-delà du bien commun dans certains domaines de la politique. De tels pionniers restent indispensables, mais ne fonctionneront correctement que s'ils concluent des accords stratégiques de coopération au sein de coalitions changeantes avec d'autres Etats membres. Un excès de rigidité n'aura que des effets néfastes et il est clair, par ailleurs, que (le rétablissement de) la crédibilité dans l'application de la politique environnementale commune au niveau national, constitue une condition essentielle pour pouvoir jouer un rôle de chef de file dans l'évolution future de la politique environnementale européenne.

Cependant, il n'est pas encore clair comment cette coopération s'établira. Elle dépend en grande partie des changements futurs dans la structure de prise de décision de l'UE. Mais la réponse à la question du Ministre est donc affirmative. Avec la modestie qui s'impose et le rétablissement de la crédibilité sur le plan de la mise en œuvre de la politique, les Pays-Bas appartiendront sans aucun doute, aux côtés d'autres Etats membres, au groupe de pionniers qui, par exemple, souhaitent poursuivre le développe-

ment des instruments dans le domaine de la politique climatique. Les discussions que mène actuellement un petit groupe de pays à propos d'une taxe européenne sur l'énergie et le CO₂, en sont une bonne illustration. Un rôle de stimulateur est également envisageable dans le cadre de l'innovation conceptuelle de la problématique des déchets, de l'amélioration de la mise en œuvre de la réglementation, ainsi que du contrôle et de l'application, tant au niveau national et régional qu'au niveau européen, du renforcement de l'intégration externe entre les divers secteurs de la Commission européenne, du renforcement de la sensibilisation du public et du rôle des organisations écologiques, plus particulièrement dans les pays candidats à l'adhésion, de même que d'une rationalisation des fonds européens. Et lorsqu'il s'agit de déterminer la position de l'UE à l'occasion du prochain Cycle du Millénaire de l'OMC, un rôle de stimulateur est également possible, en vue de veiller à ce que les nouveaux accords mondiaux présentent une meilleure intégration des conditions environnementales annexes dans les traités relatifs au commerce international, et que ceux-ci ne constituent pas un retour en arrière par rapport à la politique environnementale européenne actuelle.

Recommandations:

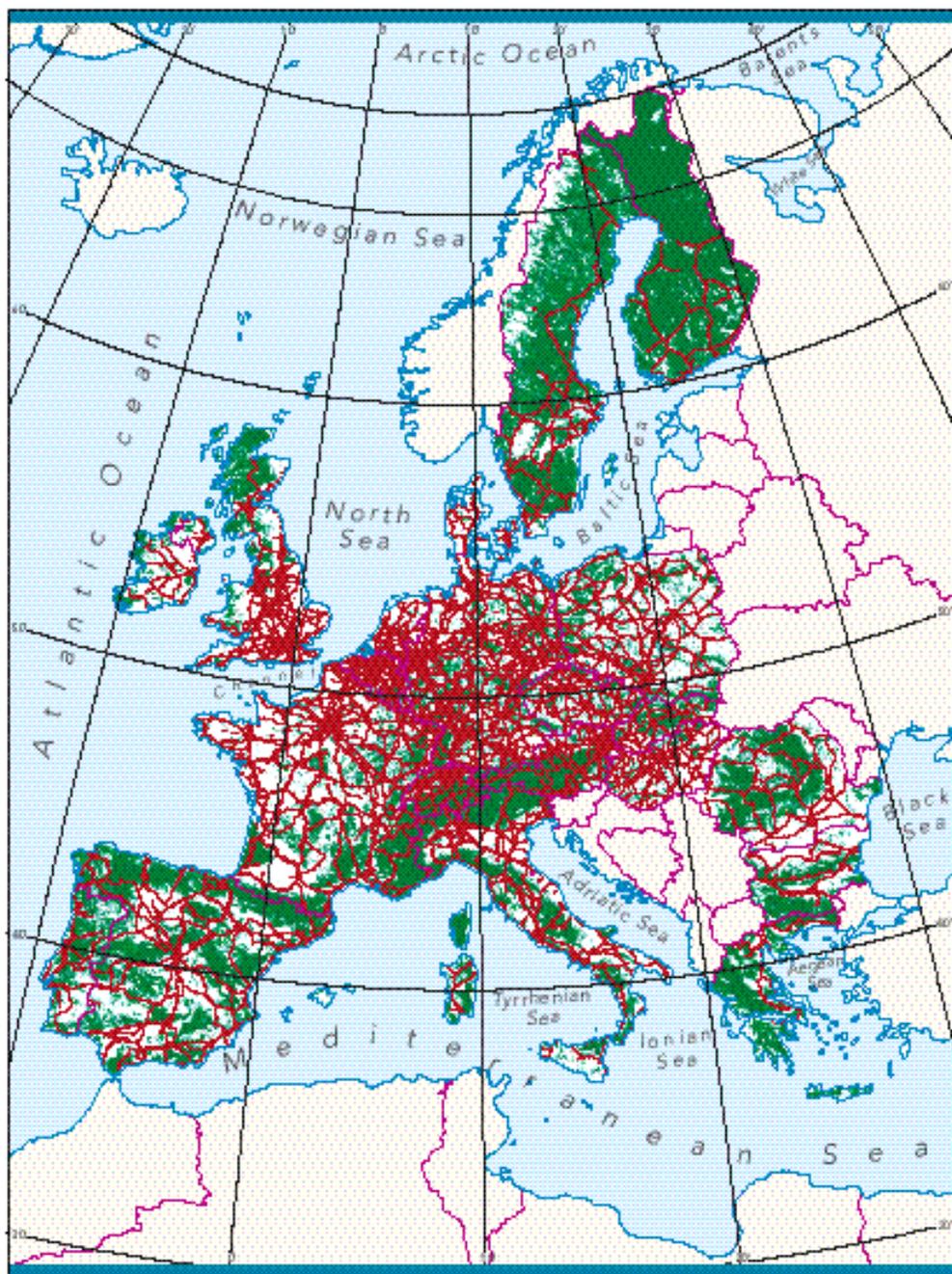
- 1 Le niveau de protection pour l'être humain, l'animal et l'écosystème, exprimé en normes de qualité environnementale, doit être un point de départ partout identique, étant donné que le niveau de qualité est basé sur le risque maximal acceptable. De plus, une protection supplémentaire et donc un niveau de protection supérieur, peut être imposé dans certains domaines spécifiques et fragiles ou dans des situations particulières, telles que la protection de plantes et/ou d'animaux et/ou d'écosystèmes rares. De plus, à titre de mesure transitoire, il sera possible temporairement d'autoriser une certaine tolérance vers le bas du niveau de protection.
- 2 En cas d'effets écologiques qui influencent le bien-être des personnes, mais qui ne présentent pas de menace pour la santé et qui, par ailleurs, n'ont pas de caractère transfrontalier (par exemple, une nuisance sonore), il convient de formuler un niveau de protection harmonisé dans l'ensemble de l'UE, mais il n'est pas nécessaire de l'imposer de façon contraignante; l'application nationale ou régionale peut se faire avec une certaine marge, en fonction des circonstances et des préférences locales.
- 3 Afin d'atteindre une harmonisation du niveau de protection de base, différentes mesures et instruments seront nécessaires, en fonction des différentes situations locales, et on peut donc envisager une différenciation des normes d'émission, des normes de produits et des instruments. Lors de l'élaboration des directives ou

lors des négociations d'adhésion, différents calendriers pourront être négociés en fonction de chaque situation. Une dépassement permanent des limites inférieures ne sera cependant pas acceptable.

- 4 Il est de moins en moins probable qu'un Etat membre remplit un rôle de pionnier solitaire. Il sera question d'accords de coopération variables dans le cadre de coalitions changeantes entre les Etats membres, en vue de renforcer certains domaines de la politique environnementale communautaire. Dans le cadre de telles coalitions et selon le Conseil, les Pays-Bas peuvent certainement jouer un rôle, par exemple dans le cadre du développement des instruments d'une future politique climatique: une taxe européenne CO₂ /énergie et les permis négociables. Les Pays-Bas peuvent également participer à la réforme conceptuelle de la problématique des déchets.
- 5 Les Pays-Bas doivent, par conséquent, être attentifs à l'évolution future des différents dossiers environnementaux. Les objectifs écologiques européens imposent parfois des obligations de résultats, qu'il convient d'atteindre, notamment pour soutenir la crédibilité des Pays-Bas lors des négociations à propos de la politique environnementale européenne. Les objectifs NMP3 seront évalués au bénéfice du prochain NMP4 et les résultats seront déterminants lors de l'élaboration des dossiers européens. Il est tout aussi important que les efforts de la diplomatie environnementale néerlandaise – en collaboration avec d'autres Etats membres – se concentrent sur les entraves à de nouveaux progrès de la politique environnementale européenne.
- 6 Lors du prochain élargissement de l'UE, le champ d'application de l'acquis environnemental devra s'étendre à la majeure partie de l'Europe. Les résultats seront davantage bénéfiques pour l'environnement. Des délais de transition seront certainement envisagés à cette fin pour les nouveaux adhérents, mais tous les accords devront être conclus à la lumière d'une adoption complète de l'acquis et d'une adhésion à part entière. Il n'est donc pas vraiment question de différentes vitesses, mais plutôt de différentes distances à parcourir vers des objectifs finaux identiques.
- 7 En vue d'une mise en oeuvre efficace de la politique environnementale européenne, les instances européennes et nationales de contrôle et de maintien devront impérativement être renforcées et collaborer. La fonction que remplissent actuellement les citoyens et les organisations de défense de la nature et de l'environnement et qui consiste à signaler à la Commission européenne et à la Cour européenne des manquements dans la mise en oeuvre, pourra être plus

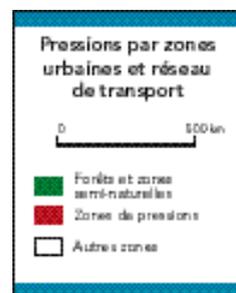
amplement développée et jouera également un rôle indispensable dans les nouveaux pays adhérents.

- 8 La politique environnementale doit être mieux intégrée dans les autres secteurs politiques. La position des Conseils de Ministres sectoriels doit être amendée en ce sens, afin de garantir une meilleure coordination et une harmonisation horizontale. Sur ce plan, un renforcement du rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel est également important. Les fonds européens, souvent alloués de façon sectorielle, devront être pourvus de conditions annexes claires de durabilité et d'une étude d'impact sur l'environnement.
- 9 Il est indispensable de sensibiliser les communautés nationales à la politique environnementale afin de renforcer celle-ci et de permettre un meilleur contrôle de son application. Cette dernière doit être facilitée par des mesures européennes, mais constitue par excellence un domaine que les Etats membres peuvent développer dans le cadre d'accords bilatéraux de coopération avec d'autres Etats membres ou avec des pays candidats à l'adhésion. Sur ce plan, l'essentiel est fait, également par les Pays-Bas, mais un renforcement s'impose pour que les Etats membres puissent utiliser leur savoir-faire et leur connaissance dans les domaines de la politique environnementale qu'ils maîtrisent particulièrement bien.
- 10 Une plus grande libéralisation du commerce mondial doit aller de pair avec une plus grande internalisation de la politique pour l'environnement et de la durabilité. L'un ne va pas sans l'autre. Le prochain Cycle du Millénaire de l'OMC doit permettre d'approfondir l'intégration des conditions environnementales annexes dans les accords de commerce international. Une répercussion des coûts environnementaux doit être évitée et un accès équitable à la marge écologique mondiale doit être garanti à tous les pays.



Pressions des zones urbaines et du réseau de transport sur les terres et les paysages

Source:AEE



1 Introduction

Le Programme d'action 1999 du Conseil annonce une demande d'avis à propos de la question de savoir comment les Pays-Bas doivent se positionner face au développement de la Politique Environnementale européenne dans une Union européenne (UE) en voie d'élargissement. Le Conseil a reçu la demande d'avis (voyez l'annexe 1) en même temps qu'une demande d'avis relative à 'l'empreinte écologique'. Avec le constat formulé dans l'avis intitulé 'Durabilité mondiale et empreinte écologique'¹, le Conseil a clôturé en septembre de cette année son avis à propos de l'empreinte écologique.

Conformément à la demande, le présent avis est fortement axé sur l'engagement politique des Pays-Bas au niveau européen. En effet, il s'agit pour le Ministre de réaliser les objectifs environnementaux néerlandais fixés par le NMP3. La question clé est de savoir comment les Pays-Bas peuvent utiliser au mieux les possibilités présentes et futures de la différenciation en termes de vitesse et de niveau de protection dans le cadre de la politique environnementale de l'UE. Ces questions seront non seulement pertinentes lors de l'adhésion des nouveaux Etats membres, mais elles sont également à l'ordre du jour de l'UE des 15. En témoignent les discussions relatives à la politique environnementale en cours entre les Etats membres du Nord et du Sud de l'Europe, mais aussi le fait qu'actuellement, il est déjà régulièrement question de vitesses et de niveaux de protection différents quant au contenu et à l'application proprement dite de la politique environnementale européenne. Entre-temps, le récent Traité d'Amsterdam² a étendu ces possibilités, et l'élargissement futur de l'UE rend cette question particulièrement actuelle.

Dans ce cadre, le Ministre pose les questions suivantes:

- a faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas tendent vers une harmonisation maximale du niveau de protection, ou
- b faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas utilisent activement les possibilités offertes par le droit européen en matière de différenciation de vitesse et de niveau de protection, et
- c faut-il que les Pays-Bas jouent un rôle de chef de file lors de la création de coalitions en vue d'une 'coopération renforcée'?

Afin de pouvoir répondre à la demande d'avis, il convient d'étudier l'état actuel de la politique environnementale européenne, de même que les différentes positions adoptées face à la question de la différenciation. Le Conseil a constaté que l'évolution de cette politique est dynamique, mais qu'en même temps, la connaissance existante à pro-

¹ VROM-raad, Avis 016: 'Durabilité mondiale et empreinte écologique' La Haye, 1999.

² Entré en vigueur en mai 1999.

pos de ce sujet n'est pas très répandue. C'est pourquoi, dans le cadre de cet avis, le Conseil a consulté oralement et par écrit divers experts externes.

Dans une brève rétrospective d'évaluation, le Conseil identifie au chapitre 2 les principaux développements de la politique environnementale européenne et les principaux obstacles à son développement futur. Bien entendu, l'un et l'autre se feront à la lumière du prochain élargissement de l'Union européenne. Cependant, l'élargissement ne constitue pas l'objet du présent avis et sera pour cette raison uniquement abordé en marge. Le chapitre 3 aborde les concepts d'harmonisation et de différenciation, illustrés pour la situation néerlandaise à l'aide d'un bref aperçu de six dossiers environnementaux. Ce chapitre approfondit également la notion de 'chef de file'. Dans le chapitre 4, le Conseil adopte une position par rapport aux obstacles liés au développement futur de la politique environnementale européenne, cités au chapitre 2, et répond aux demandes d'avis formulées par le Ministre. Les recommandations du Conseil sont reprises en conclusion au résumé. Le présent avis contient en annexe le texte de la demande d'avis (annexe 1), une liste de définitions (annexe 2), un complément d'information à propos de l'élargissement de l'UE (annexe 3), et la composition du Conseil (annexe 4).

2 La politique environnementale européenne en bref

Les auteurs du premier Traité de l'Union, le Traité de Rome (1956/1957), aspirèrent exclusivement à une coopération économique. Ce n'est qu'en octobre 1972 que, sur insistance des chefs d'état et de gouvernement, les bases de la politique environnementale communautaire furent jetées. Entre-temps, cinq Programmes d'Action pour l'Environnement (les PAE) ont vu le jour; un sixième PAE est en préparation. Ces programmes ont abouti à l'introduction de plus de 260 mesures législatives environnementales de l'UE (et tous leurs amendements).

Ce chapitre expose brièvement les différentes évolutions subies par la politique environnementale communautaire, de même que les principaux obstacles à son développement futur. A titre d'information, des encadrés font le bilan de la situation actuelle de l'environnement dans l'Union européenne.

2.1 Les évolutions de la politique environnementale communautaire

Tout d'abord, une brève rétrospective est présentée quant à l'évolution de l'ensemble de la réglementation. Le développement des cinq Programmes d'Action pour l'Environnement successifs est décrit ensuite, ainsi que les perspectives du Sixième PAE. Un troisième aspect concerne les progrès réalisés sur le plan de l'intégration externe de la politique environnementale européenne dans les autres secteurs politiques de l'UE. En quatrième lieu enfin, le Conseil étudie l'implication des acteurs sociaux dans le cadre de la politique environnementale de l'UE.

2.1.1 Rétrospective de la réglementation

La première directive environnementale européenne date de 1959 et fixe les normes de base relatives à "la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultants des rayonnements ionisants"³. En 1967, une deuxième directive est publiée, concernant "l'adaptation des dispositions légales et administratives en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses". En 1970, trois directives sont publiées, portant sur les véhicules à moteur, et abordent les questions relatives au contrôle de la qualité, au niveau sonore et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur, de même qu'à la pollution atmosphérique provoquée par les gaz d'échappement. En 1972, suit une réglementation relative aux moteurs diesel, en 1973 une réglementation portant sur les solvants et les détergents, et en 1974 sur les trac-

³ En termes européens, le rayonnement n'est d'ailleurs pas un sujet environnemental, mais est abordé dans le cadre de l'énergie nucléaire.

teurs agricoles et forestiers, ainsi que la première adaptation à l'état de la technique de la directive de 1970, portant sur les gaz d'échappement des véhicules équipés de moteurs à allumage commandé. Ensuite, l'année 1975 voit la publication d'un règlement sur les aérosols, sur l'utilisation du gaz naturel dans les centrales électriques et, quelques mois plus tard, également sur l'utilisation des produits pétroliers dans les centrales électriques, sur l'élimination des huiles usagées, et sur la qualité requise des eaux superficielles pour la production d'eau potable. En 1975 est également publiée la première directive portant sur les déchets, de même qu'une première directive en matière de teneur en soufre de certains carburants liquides. Par la suite, se succèdent à un rythme soutenu les réglementations en matière d'engrais, de qualité des eaux de baignade, de chaînes polychlorées, de substances dangereuses dans un environnement aquatique, de peintures et d'encre d'impression, de teneur en plomb de l'essence, de bruit produit par les engins de chantier, de pesticides et d'oiseaux sauvages (nous sommes en avril 1979). Les nouvelles directives se suivent à un rythme soutenu. Entre-temps, différents accords sont conclus par le biais de décisions ou de résolutions⁴ portant sur des programmes de recherche, sur l'adhésion à différents traités internationaux relatifs à l'environnement, sur l'étiquetage des produits, sur l'harmonisation de certaines accises etc. Bref, le contenu et le champ d'application de la politique environnementale communautaire s'élargissent et ce processus s'est poursuivi tout au long des différents PAE.

2.1.2 Les différents Programmes d'Action pour l'Environnement

En réponse à la Conférence sur l'Environnement des Nations Unies organisée en 1972 à Stockholm, et au malaise public grandissant à propos des limites de la croissance (Club de Rome), les chefs de gouvernement européens ont décidé, lors du Sommet de Paris de 1972, qu'il était nécessaire de s'atteler à l'élaboration d'une politique environnementale européenne. La Commission européenne a répondu par la présentation en 1973 du Premier PAE. Ce Premier PAE aborde déjà d'un point de vue conceptuel⁵ la dépendance mutuelle entre d'une part, la croissance économique et la richesse, et d'autre part, la protection de l'environnement; la consommation rationnelle des matières premières, l'urgence d'un équilibre écologique, de même que la prévention, la réduction et la maîtrise des dommages causés à l'environnement, font partie des thèmes abordés. Cette tendance se poursuit dans le Deuxième PAE (1977-1981). Cependant, les premiers pas concrets, tant dans le Premier que dans le Deuxième PAE, sont fortement axés sur des

⁴ Attention à la différence. Dans la série 'règlement, directive, disposition, décision, accord, résolution, recommandation, avis, communication', seuls les trois premiers sont des instruments contraignants, c'est-à-dire qu'ils peuvent 'intégrer' juridiquement la législation des Etats membres. Seul le Premier PAE a été élaboré par le Conseil des Ministres, les autres ont 'simplement' été adoptés par résolution et ne sont donc pas contraignants. Voyez également Monsieur H.G. Sevenster: 'Milieubeleid en gemeenschapsrecht, het interne juridische kader en de praktijk'. Deventer, 1992, p. 22. Cette série est basée sur le Traité européen, mais peut diverger d'un traité à l'autre. Ainsi, dans le cadre du Traité de l'Euratom, une recommandation est contraignante pour les parties signataires au traité.

⁵ Christian Hey/Karola Tasschner: 'A critical evaluation of available European Legislation on Industry and the Environment', BEE, Bruxelles, déc. 1998.

problèmes isolés et sur des substances dangereuses: des normes de qualité pour l'air et l'eau et une attention particulière à la problématique des déchets.

Au cours de cette première période, la politique environnementale s'inspire principalement de l'intérêt pour l'écologie. Les choses changent dans le Troisième (1982-1986) et le Quatrième PAE (1987-1992). Le Troisième PAE aborde les avantages et les inconvénients potentiels pour le marché intérieur d'une politique environnementale et indiquent que l'environnement y est subordonné. Il convient d'harmoniser les normes d'émission et la réglementation des produits, afin de permettre une concurrence sans entrave entre les entreprises et les pays. L'approche du Troisième PAE se déplace d'une approche qualitative vers une approche basée sur l'émission, et se concentre sur la formulation de valeurs limites, tant pour les sources stationnaires que mobiles. Néanmoins, les objectifs du Premier et du Deuxième PAE sont confirmés et une référence positive est faite au 'développement durable'.

En 1987, l'Acte unique européen consacre un chapitre entier à la politique environnementale. Grâce à l'enracinement de ces objectifs écologiques dans les textes du traité, la politique environnementale connaît une forte avancée qui se traduit d'ailleurs dans le Quatrième PAE; en effet, dorénavant l'environnement est l'un des objectifs formels du projet européen. 1987 a également été proclamée Année européenne de l'environnement. Ce prochain quatrième PAE implique une autre nouvelle orientation, cette fois dans le sens d'une approche plus intégrée. Pour la première fois, la protection de l'environnement n'est plus reléguée aux annexes, mais constitue une partie intégrante du processus industriel. La rationalisation de la consommation d'énergie et de matières premières, de même que la fermeture des cycles sont à l'ordre du jour. Les effets écologiques sont analysés par secteur et de nouveaux instruments, tels que les taxes, les subventions et les permis négociables sont introduits. C'est ainsi que débute la réorientation stratégique de la politique environnementale de l'UE dans les années 1989-1994. Les idées issues du Quatrième PAE (approche intégrée, nouveaux instruments, analyse sectorielle) sont développées plus en détail. Ce changement est parfois caractérisé de paradigme, c'est-à-dire un glissement d'une approche 'commerciale' vers une approche 'durable', avec une intégration chaque fois plus importante de la politique environnementale dans les décisions économiques. Au cours de cette période, l'urgence du problème climatique se précise également, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement se tient à Rio en 1992 et a pour résultat le Plan d'Action 21, et l'UE souhaite aussi se profiler comme 'leader mondial' en matière d'environnement. Le malaise public à propos de l'environnement connaît dans ces années une 'deuxième vague' en Europe. Le nombre d'affiliés aux organisations écologiques est en pleine croissance et le nombre d'organisations écologiques grandit également au niveau européen; les verts obtiennent plus de sièges aux parlements nationaux, de même qu'au Parlement européen.

Cette réorientation stratégique s'exprime dans le Cinquième PAE (1992-1999). Ce PAE s'ouvre sur certains principes, repris en grande partie déjà dans les textes du traité, tels que le principe de précaution et le développement durable, et présente une approche axée sur la responsabilité partagée entre gouvernements et groupes cibles. Par ailleurs, différents thèmes et objectifs écologiques à court et à long terme sont formulés. L'ancienne approche du contrôle 'en bout de chaîne' est abandonnée, et l'UE opte pour l'intégration externe des objectifs environnementaux dans la politique sectorielle. Un plaidoyer est également formulé en vue d'obtenir de nouveaux instruments économiques (comme les avantages fiscaux) et volontaires, comme les protocoles d'accord, et l'importance des producteurs et des consommateurs est renforcée dans le cadre d'une prise de décision écologiquement responsable. Le rôle indispensable des organisations écologiques et des autorités inférieures est également reconnu, et des objectifs de réduction à moyen et à long terme sont fixés pour certains types de pollution. La réalisation de cette nouvelle approche dans le Cinquième PAE, adoptée par résolution mais pas formellement fixée, doit se faire de sorte que les Etats membres puissent, conformément au principe de subsidiarité, réaliser au mieux la mise en œuvre au niveau national et régional, tout en bénéficiant d'une marge de différenciation, pour autant que celle-ci n'ébranle pas les objectifs de qualité environnementale fondamentaux et qu'elle ne crée pas de distorsion sur le marché intérieur. Du point de vue de la rentabilité et de l'efficacité, un glissement se produit vers un système où les objectifs sont fixés au niveau communautaire dans des directives cadre, mais où les Etats membres maintiennent une certaine flexibilité dans le choix d'une combinaison d'instruments aussi rentables et efficaces que possible. Les directives cadre offrent également la possibilité de concilier des opinions parfois très divergentes quant à l'utilisation des objectifs de qualité environnementale. Par conséquent, la Commission européenne maîtrise moins bien l'impact sur l'efficacité de la mise en œuvre de la politique environnementale, en comparaison avec un régime de directives et de règlements strictement prescrits.

Cette nouvelle approche formulée par la Commission dans le Cinquième PAE n'est pas simple à mettre en œuvre. Une sorte de régression (roll-back) apparaît dans les années 1992-1995. Le projet de taxe CO₂/énergie, qui peut en quelque sorte être considéré comme une preuve de cette nouvelle approche, s'affaiblit durant deux années de négociations et est finalement retirée en 1994. Non seulement la taxe sur les émissions de CO₂, sans le secteur de l'énergie, est abandonnée, mais les discussions relatives aux éco-taxes dans d'autres secteurs, tels que le transport, la Directive emballages et la proposition stratégique d'une étude d'impact sur l'environnement, encourrent également un retard considérable. Dans son bilan intermédiaire⁶ du Cinquième PAE, la Commission utilise un langage surprenant de clarté: "*La volonté politique visant à les* (les éléments du cinquième

⁶ Vers un développement durable / Bilan intermédiaire de la Commission européenne. Luxembourg, 1997, p. 13.

programme, N.d.l.R.) faire fonctionner, manque cependant. (...) Une plus grande sensibilité à propos de la responsabilité commune est indispensable (...). Enfin, la tâche la plus importante consiste à savoir comment exercer une pression afin d'enregistrer de réels progrès et de susciter un sentiment en vue de poursuivre l'action."

A partir de 1995, la Commission s'évertue à trouver ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans le domaine de la politique environnementale. Avec le Traité d'Amsterdam (septembre 1997, entré en vigueur en mai 1999) un autre cap important fut cependant franchi. En effet, l'objectif du développement équilibré et durable a été placé dans le traité sur un pied d'égalité avec l'objectif de croissance économique et sociale. Ceci permet à la Commission de faire des nouvelles propositions lors du Sommet de Cardiff (juin 1998) en vue du renforcement de l'intégration externe (voyez 2.1.3). La stratégie de lutte contre l'acidification que la Commission a depuis lors introduite, est un exemple d'une nouvelle politique à long terme vers un développement durable, dans le cas de l'acidification, il s'agit de porter les seuils sous les 'charges critiques'. Les objectifs de réduction des émissions de CO₂ en réponse à Kyoto et la renaissance des idées à propos d'une écotaxe, montrent bien que le développement durable est à nouveau à l'ordre du jour. Des instruments économiques, en vue de permettre une consommation plus efficace des matières premières sont rediscutés, de même que la responsabilité des producteurs de déchets automobiles, d'appareils électroniques et de matériaux de construction.

Avec l'introduction des Directives cadre, la fixation de certaines valeurs limites ressort à nouveau de la compétence des Etats membres (Directive cadre dans le domaine de l'Eau, IPPC⁷), la préférence est accordée à une législation basée sur la procédure et non plus sur le contenu (IPPC, EMAS⁸), et où la formulation de certaines normes environnementales (environmental standard setting) est déléguée aux organes techniques (CEN⁹, Directive Emballages, Label Ecologique, Produits Chimiques, IPPC).

Anticipant l'évaluation du Cinquième PAE, la Commission dit elle-même¹⁰ que "conformément au principe de subsidiarité, l'approche de la politique environnementale communautaire s'est déplacée de dispositions détaillées vers la fixation d'objectifs au niveau communautaire par des directives cadre, où les Etats membres maintiennent une certaine flexibilité en vue de choisir, lors de la transposition de la réglementation dans la législation

⁷ Directive du Conseil 96/61 CE 'Prévention et Réduction Intégrées de la Pollution' ou 'Integrated Pollution Prevention and Control' prévoit une procédure d'octroi de permis pour les installations neuves et existantes.

⁸ Règlement du Conseil 93/1836 'Système de Gestion Environnementale et d'Audit', incite la participation volontaire des entreprises à une gestion écologique et à un système d'audit.

⁹ Comité Européen de Normalisation, en outre, il existe d'autres organes de normalisation, CENELEC et ETSI. Une critique formulée à l'encontre de ces institutions est que la normalisation est trop aux mains d'experts techniques.

¹⁰ COM99/263 Communication Marché Intérieur et Environnement, 8 juin 1999.

nationale, la combinaison d'instruments la plus efficace en vue d'atteindre ces objectifs. C'est pourquoi il est fait de plus en plus souvent usage de nouveaux instruments, dont il n'est pas toujours clairement établi dans quelle mesure ils sont compatibles avec le marché intérieur." Cette évaluation du Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement a été publiée à la fin du mois de novembre 1999¹¹. Cette évaluation stipule certes que l'essentiel a été atteint, mais qu'en raison d'une forte croissance dans les secteurs du transport, de l'énergie et du tourisme, les améliorations obtenues sont réduites à néant. La Commission signale par ailleurs que les Etats membres ne mettent pas toujours entièrement en œuvre l'ensemble de la réglementation environnementale européenne (l'acquis environnemental). Néanmoins, le Cinquième PAE a permis une meilleure compréhension de la problématique environnementale et une plus grande sensibilisation à celle-ci, mais les parties en cause doivent encore améliorer la mise en œuvre des principes de base du Cinquième PAE.

Le Sixième PAE, qui sera élaboré au cours de l'année à venir, devra selon la Commission davantage se concentrer sur des modèles de production et de consommation écologiquement plus efficaces, en séparant la croissance économique de la pression écologique qu'elle engendre.

2.1.3 Intégration externe dans les autres secteurs politiques

L'intégration externe des objectifs environnementaux (également appelé 'mainstreaming' de la politique environnementale) dans les autres domaines politiques ne prend forme que très lentement. Ce n'est que dans le Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement (1992) que l'importance de l'intégration par secteur a été explicitement signalée: l'intégration des objectifs environnementaux dans la politique sectorielle de l'agriculture, du transport et de l'énergie. Lors de l'élaboration de nouvelles lignes ou mesures politiques, il convient de se demander s'il existe des conséquences pour l'environnement et, le cas échéant, rédiger une étude d'impact sur l'environnement. Différentes initiatives ont vu le jour (lancées par la DG XI), portant sur une coopération plus étroite entre les directions générales, mais elles ont échoué. Dans son bilan intermédiaire précité¹² la Commission constate que les mesures en vue d'intégration externe, "n'ont jusqu'à présent (eu) que peu d'effets (...); la Commission n'a pas encore, d'un point de vue opérationnel, suffisamment intégré le message du cinquième programme d'action."

¹¹ Global Assessment on the overall results of the European Union's 5th Environment Action Programme, Evaluation globale des résultats généraux du 5e Programme d'Action pour l'Environnement de l'Union européenne, novembre 1999. Voyez également le document de référence Document de Travail de la Commission SEC (1999) 1911.

¹² Voyez la note de bas de page 6.

Cependant, le Traité d'Amsterdam relance le débat, en reconnaissant que l'intégration des exigences environnementales dans les autres secteurs politiques est essentielle pour la promotion du développement durable (article 6). La Commission élabore une note stratégique en vue du Sommet de Cardiff (1998), où les chefs de gouvernement et les conseils ministériels pour l'Agriculture, l'Energie et le Transport, sont invités à rédiger un rapport et à présenter une stratégie dans le cadre de leurs projets d'intégration de l'environnement et de développement durable. A Vienne, en décembre 1998, le Conseil de l'Europe étend cette demande au développement du Marché intérieur, à la Coopération au Développement et à l'Industrie. Le Conseil de l'Europe de Cologne (juin 1999) y ajoute Ecofin, les Pêcheries en les Généralités. Les six premiers présentent leur rapport lors du Sommet d'Helsinki en décembre 1999. Ces rapports ne contiennent encore que très peu d'exemples d'intégration véritable. En outre, la Commission fera un rapport sur les indicateurs permettant de mesurer l'intégration, de même qu'une proposition de mise en œuvre d'un test de qualité écologique dans le cadre de la réglementation projetée.

Il convient néanmoins de se poser la question de savoir comment établir les progrès de l'intégration externe. Comment vérifier dans quelle mesure les autres secteurs politiques intègrent les questions environnementales dans leur propre politique? Les rapports qualitatifs sont parfois une simple façade; c'est pourquoi l'Agence européenne pour l'Environnement¹³ se concentre sur la manière dont les instruments économiques ont pris forme dans les divers domaines politiques. En effet, elle regarde le rôle que jouent les prix, les taxes et les subventions lors de l'intégration des notions écologiques dans les activités économiques sectorielles (intégration économique). D'autre part, l'agence enregistre également l'utilisation faite des études d'impact sur l'environnement, des systèmes de gestion et de la politique de produits en vue d'anticiper les effets écologiques et de les minimaliser (intégration de gestion).

2.1.4 Sensibilisation de la société

L'intégration de l'idée d'urgence d'une politique environnementale dans la société s'appelle en termes européens la 'responsabilité partagée', intitulée aux Pays-Bas 'draagvlakvorming', ou sensibilisation. Il s'agit de l'un des objectifs du Forum Consultatif Général (Algemeen Raadgevend Forum)¹⁴, créé en 1994 et composé de 32 représentants influents de différents groupes cibles, qui conseillent la Commission quant au développement durable. Il existe également un groupe de travail qui évalue la politique environnementale et où les directeurs généraux de l'Environnement des différents Etats membres se réunissent avec la Commission. Et en décembre 1993, un réseau informel d'inspecteurs d'installations industrielles est né (Impel, réseau de l'Union européenne

¹³ L'environnement en Europe: deuxième bilan. Agence européenne pour l'Environnement, Copenhague. 1998.

¹⁴ Devenue entre-temps (depuis 1997) l'Observatoire européen pour l'environnement et le développement durable.

pour l'application et le respect du droit de l'environnement). En outre, il existe de nombreux niveaux de concertation entre la Commission et un vaste spectre d'organisations européennes (industrie, organisations écologiques, autorités régionales et locales).

Au niveau national, la Commission tente de mettre sur pied des plans stratégiques pour l'environnement (similaires aux NMP néerlandais) de grande importance pour la mise en forme de cette responsabilité partagée. La création de conseils consultatifs et de concertation est également stimulée. Le Comité des Régions a créé en 1994 une commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie, au sein de laquelle les autorités locales et régionales réfléchissent ensemble à l'environnement et au développement durable. La Commission soutient également activement les organisations écologiques qui opèrent ou qui souhaitent opérer au niveau européen, et une interaction active a lieu entre le président de la Commission, le Commissaire à l'Environnement et les représentants de ces organisations écologiques.

Pour terminer, de nombreux Etats membres, dont les Pays-Bas, entretiennent des contacts bilatéraux très actifs et soutiennent la création de mouvements écologiques, de départements à l'environnement, d'inspections, d'organisations coupoles de l'activité économique etc., non seulement dans les Etats membres actuels, mais également dans les pays candidats à l'adhésion.

2.2 Les obstacles au développement futur

Sur la base de l'aperçu donné ci-avant, le Conseil identifie quelques problèmes de nature diverse en rapport avec la question d'une différenciation possible/souhaitée, auxquels le développement futur de la politique environnementale se heurtera dans les années à venir.

Le premier problème concerne la discussion à propos de la **future configuration** de l'UE, qui devient d'autant plus urgent en raison de la prochaine adhésion de 10 pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi que Chypre, Malte et la Turquie, alors qu'entre-temps un pays comme l'Ukraine a également présenté sa candidature. Dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique environnementale, il est préférable que le champ d'application de l'acquis environnemental soit aussi vaste que possible. Dans certains exposés¹⁵ suite au Traité d'Amsterdam, une notion s'impose de plus en plus, à savoir qu'à l'avenir il s'agira de développer un système de diversité coordonnée dans l'UE. M. Donner explique que les différences entre les systèmes nationaux – également sur le plan

¹⁵ Voyez J.P.H. Donner: 'Het verdrag van Amsterdam, slotbeschouwing', NJB 16 juillet 1999 afl. 27, voyez Alexander Carius, Ingmar von Homeyer, Stefani Bär: 'The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility'. A publier in Katharina Holzinger et Peter Knoepfel (éd.): Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement. Bâle. 1999.

environnemental – continueront d'exister dans une certaine mesure, et que grâce à une reconnaissance mutuelle et à une harmonisation des droits, les distorsions et les entraves pourront être évitées. Carius et consorts, prévoient que le terme 'flexibilité', utilisé pour la première fois dans le Traité d'Amsterdam, indique que l'intégration européenne aura une portée différente pour différents groupes d'Etats. Ils se réfèrent au concept de la géométrie variable. Cependant, le cas échéant, il ne peut s'agir que d'une coopération accrue et non pas d'une dérogation vers le bas au droit communautaire.

La Commission Dehaene¹⁶ aussi, dans sa proposition d'adaptation de la structure de prise de décision européenne, conclut à un groupement d'Etats au sein de l'UE, en fonction de leurs différents niveaux d'intégration. Cette commission réintroduit le concept d'un 'noyau européen'. Elle compare l'Europe à un oignon, avec un noyau d'Etats membres qui collaborent au niveau fédéral, dont les Pays-Bas. Autour de ce noyau, une série d'Etats membres qui ne souhaitent pas renforcer l'intégration actuelle, comme le Royaume-Uni et le Danemark. La couche extérieure se compose des nouveaux arrivants en provenance d'Europe Centrale et Orientale. Ceux-ci ne participeront pas encore à tous les domaines politiques, mais ils seront entre-temps néanmoins membres à part entière. C'est pourquoi il est essentiel de bien promouvoir la politique dans les pays de la couche extérieure: la participation progressive au marché intérieur doit se trouver sur le même pied d'égalité que la mise en œuvre de l'acquis environnemental. Cette proposition permet un élargissement rapide de l'UE, ce qui est très important du point de vue de la sécurité européenne et de la stabilité géopolitique. Le cas échéant, l'élargissement ne se fera pas au détriment du progrès de la politique environnementale européenne.

Si des pays se regroupent, ce de quelque façon que ce soit, une couche intérieure de pays appliquant l'ensemble de l'acquis sera créée, autour de laquelle gravitent d'autres couches de pays qui y participent en moindre mesure. Par ailleurs, cette caractéristique dominante du marché intérieur ressemble à un avantage environnemental, en effet, il est difficile d'envisager que les pays issus des couches extérieures puissent accéder au marché intérieur, sans pour autant être obligés de respecter l'harmonisation minimale (au moins) des normes de produits. L'incertitude à propos de l'avenir de la structure de l'UE, équivaut dans tous les cas à une incertitude à propos du développement de la politique environnementale. A cela vient s'ajouter le fait que les nouveaux pays membres pourront participer **après leur adhésion** aux discussions relatives au développement futur de la politique environnementale communautaire, alors qu'ils enregistreront encore des retards dans bon nombre de domaines (dont la politique environnementale). Dans une telle situation, il est inutile de s'attendre à une amélioration de la politique environnementale européenne.

¹⁶ R. von Weizsäcker, J-L. Dehaene, D. Simon: 'The institutional implications of enlargement', Rapport à la Commission européenne. 18 octobre 1999.

En ce qui concerne l'acquis environnemental, les mesures en matière de produits devront être mises en œuvre dès le premier jour de l'adhésion, en raison de l'influence sur le marché intérieur, mais en ce qui concerne le reste de l'acquis environnemental, une mise en œuvre par phases peut être négociée. Récemment, la Commission européenne a fait savoir à la Pologne, par exemple, que la transposition complète de l'acquis environnemental dans la législation nationale sera étroitement surveillée et qu'il sera uniquement question de périodes transitoires dans le cas de la mise en œuvre proprement dite de certains aspects. La Commission européenne refuse d'envisager des délais au-delà de 2010, mais les observateurs craignent que pour des raisons politiques, les délais soient plus longs encore.

Evolution de l'environnement dans les pays candidats à l'adhésion

(Tous les encadrés du présent avis s'inspirent du document 'L'environnement dans l'Union européenne, à l'aube du XXI^e siècle', Agence européenne pour l'Environnement, Copenhague.1998. Par ailleurs, dans la publication citée, les données environnementales manquent pour Malte et pour la Turquie)

Les pays candidats à l'adhésion en Europe Centrale et Orientale:

- En raison de l'essor économique que connaissent ces pays, il se peut que le **taux de croissance de la consommation et de la production** soit supérieur à celui des pays de l'UE. En effet, l'usage privé de véhicules pourrait avoir augmenté de 60% d'ici 2010. La possibilité existe que la croissance économique attendue ne fera qu'aggraver les problèmes liés au volume des déchets urbains, aux embouteillages et à la pollution.
- Grâce aux mesures qui seront probablement appliquées pendant le processus de convergence, il est possible que **la consommation énergétique et son intensité** diminuent considérablement. Principalement dans l'industrie, l'intensité énergétique pourrait bien s'être améliorée de 35% d'ici 2010. La restructuration du secteur de l'énergie résultera probablement en une baisse importante des émissions de dioxyde de soufre et de carbone, à un coût relativement peu élevé. En réduisant les niveaux de dépôt, la surface des écosystèmes touchée par l'acidification irait de 44% en 1990 à 6% en 2010. Les écosystèmes de l'UE bénéficieront également de ces réductions d'émissions. Les progrès en matière d'eutrophisation seront probablement plus discrets. Rien qu'une amélioration de l'efficacité énergétique permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 8% entre 1990 et 2010 dans les pays candidats à l'adhésion.
- Actuellement, **les moyens de transport** dans ces pays sont moins nocifs pour l'environnement que ceux utilisés dans l'UE. Le réseau ferroviaire est généralement bien développé dans les pays candidats, bien qu'il doive être modernisé. D'autre part, l'infrastructure routière et le transport privé sont moins bien développés. Cette situation jette les bases du développement d'un système de transport efficace, écologiquement peu nocif.
- Après la crise de la première moitié des années '90, **la production agricole** est depuis peu à nouveau à la hausse, tout en maintenant un niveau assez bas d'utilisation de pesticides et d'engrais chimiques. Mais le risque que l'utilisation de pesticides augmente à nouveau constitue une importante menace potentielle pour la qualité de l'eau. Les changements effectués sur le plan de la propriété foncière dans les pays adhérents ont d'importantes conséquences sur l'utilisation du sol et créent une intensification de la production agricole. Néanmoins, il est possible de protéger les écosystèmes grâce à l'intégration des notions écologiques dans la politique agricole, conformément à la réforme de la politique agricole commune. Les économies rurales pourraient en bénéficier, stimuler l'agriculture écologique et le développement d'un tourisme écologique, tout en maintenant la biodiversité.

(voyez encadrés suivants)

Le deuxième problème concerne l'**application réelle** de la politique environnementale européenne. Celle-ci concerne en réalité quatre aspects. Premièrement, la traduction des mesures européennes dans la législation nationale avec une éventuelle délégation au niveau régional: c'est-à-dire la 'transposition'. Ensuite, il s'agit de l'application proprement dite de la législation nationale/régionale, ou 'implémentation'. Viennent ensuite le contrôle ('inspection') de l'implémentation et si nécessaire l'application forcée (en termes européens 'enforcement'). Par ailleurs, les règlements ont un effet immédiat, la transposition n'est dans ce cas pas concernée, mais les étapes de suivi le sont. En cas de contrôle et d'application, il s'agit également de faire une différence entre le niveau européen, le niveau national et le niveau régional.

Le pourcentage de lois environnementales qui n'ont pas encore été transposées dans les législations nationales de tous les Etats membres en 1999, est de 18%¹⁷, un chiffre toujours excessif. Les Etats membres sont souvent mis en demeure à cet égard par les organisations et les particuliers, mais également par la Commission, dont 40% des plaintes concerne la législation environnementale. La transposition de la réglementation environnementale européenne requiert toujours une attention toute particulière. Il existe encore de nombreuses préoccupations à propos de l'implémentation de la politique environnementale européenne transposée dans la législation nationale: le contrôle et l'application, tant de l'implémentation nationale que de l'implémentation régionale, étaient jusqu'à présent entièrement laissés aux Etats membres, et ce conformément aux textes du traité, mais il existe entre les Etats membres de grandes différences de qualité sur le plan du contrôle et de l'application. Les Etats membres ont jusqu'à présent endigué la création d'une Inspection européenne de l'environnement indépendante en vue de faire appliquer la réglementation. Il existe bien quelques initiatives des Etats membres en vue de rendre le contrôle et l'application par l'UE plus efficace, mais elles n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements. Les Pays-Bas ont contribué, par exemple, grâce à la mise à disposition de ressources humaines et matérielles, à la formation d'un réseau d'inspecteurs européens (Impel), au sein duquel des compétences et des expériences institutionnelles sont échangées et où des projets pilotes communs sont mis sur pied.

La Commission a également relancé le débat à propos de l'implémentation¹⁸. Et entre-temps, elle publie annuellement un rapport sur l'application des lois environnementales¹⁹. La Commission dispose ainsi d'une importante source d'informations, créée par les plaintes qu'elle reçoit de la part des citoyens et des organisations écologiques, adressées directement ou par le biais de questions au Parlement européen. D'autre part, la procédure de mise en demeure des Etats membres (la 'infringement procedure') est de

¹⁷ COM 99/263 Marché Intérieur et Environnement.

¹⁸ COM 96/500.

¹⁹ Rapport annuel sur le contrôle et l'application du droit communautaire européen, 1998.

plus en plus souvent utilisée, et la Commission peut, après jugement prononcé par la Cour européenne, imposer une amende considérable; cette possibilité de sanction fait en sorte que cet instrument de mise en demeure est entre-temps pris très au sérieux. Ainsi, les Pays-Bas ont déjà reçu quatre mises en demeure, avant la création de cet instrument de sanction, pour ne pas avoir respecté la Directive 'Oiseaux'. Aujourd'hui, en raison de la menace de lourdes amendes, pouvant atteindre un certain pourcentage du PNB, la nécessité d'éviter toute autre mise en demeure se fait sentir. La forte pression exercée actuellement sur le Ministre de l'Agriculture, de la Gestion de la Nature et de la Pêche, en vue de satisfaire dans les délais à la Directive 'Nitrates', est en partie due à la maturité qu'a atteint cet instrument de sanction; pour les Pays-Bas, dans le cadre de la Directive 'Nitrates', il s'agit d'un montant de 500.000 fl. par jour. Ce n'est qu'avec le Traité de Maastricht (1992) que cette mesure de sanction a été instaurée dans plusieurs domaines politiques, dont l'environnement.

Le troisième problème concerne l'intégration externe des objectifs environnementaux dans les autres secteurs politiques. Cette intégration est essentielle pour le développement de la politique environnementale. Cependant, l'Agence européenne pour l'environnement estime²⁰ que les stratégies intégrées, c'est-à-dire qui tiennent compte des considérations environnementales dans les objectifs sectoriels, sont encore peu nombreuses. Des exemples isolés existent dans divers Etats membres: au moins cinq pays, dont les Pays-Bas, ont élaboré une politique des transports en intégrant les objectifs environnementaux. Par ailleurs, celui qui se souvient de la motion Boers-Wijnsberg²¹, et qui regarde les lents progrès réalisés dans la pratique actuelle, comprendra qu'aux Pays-Bas la bureaucratie est lente et que l'intégration externe se fait difficilement. Cependant, il est clair que l'approche d'un problème comme le changement climatique, ne réussira jamais sans une intégration externe efficace.

²⁰ L'état de l'environnement dans l'Union européenne, à l'aube du XXI^e siècle. Résumé p. 26. Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999.

²¹ Dans cette motion adoptée par la deuxième Chambre (TK 1987-1988, 20298 n° 5), il fut demandé au gouvernement néerlandais de faire un rapport portant sur la manière dont progressent les différents départements sur le plan politique vers un développement durable.

Evolution de l'environnement dans les pays candidats à l'adhésion (suite)

Les pays candidats à l'adhésion en Europe Centrale et Orientale:

- L'application de la directive portant sur le traitement **des eaux urbaines résiduaires** dans les pays candidats à l'adhésion, exigeant des efforts considérables sur le plan du traitement des eaux résiduaires – avec élimination des micropolluants présents dans l'eau – et l'installation d'un système d'égouts, permettra une réduction de deux tiers de la pollution par les substances organiques et de 40 à 50% pour l'apport des nutriments. Ainsi, il sera possible de réduire de 15 à 30% les concentrations de nitrate et de phosphore tant dans les eaux de la Mer Baltique que dans celles de la Mer Noire. Cependant, la quantité de boues d'épuration augmentera considérablement suite à de telles mesures. De plus, il se peut que les coûts pour la construction des installations d'épuration des eaux résiduaires indispensables (sans le raccordement au réseau d'égouts) s'élèvent selon les estimations à quelque 9 milliards d'euros.
- Avec l'application de la politique de l'UE dans les pays candidats à l'adhésion, une importante réduction des émissions de certaines **substances dangereuses** pourra être atteinte. Dans la décennie à venir, des réductions importantes sont principalement attendues pour le plomb, bien que l'augmentation de la circulation routière risque d'anéantir cette amélioration potentielle. La politique de l'UE pourrait également donner lieu à une réduction des émissions de cuivre, de mercure et de cadmium. La croissance de la production agricole engendrera, selon les prévisions, d'importantes augmentations des émissions de pesticides utilisés, alors que l'augmentation prévue de la quantité de déchets incinérés risque d'augmenter les émissions d'hexachlorocyclohexane (HCH).
- En ce qui concerne la **pollution atmosphérique transfrontalière**, les estimations prévoient une réduction de 40 à 50% des émissions de dioxyde de soufre et de dioxydes d'azote. Le dépôt de ces substances diminuera donc également. Néanmoins, deux tiers de la surface des écosystèmes seront toujours confrontés à l'acidification et surtout à l'eutrophisation.
- La **pollution atmosphérique urbaine**: environ 90% de la population vit dans les villes et est exposé à des niveaux de pollution qui dépassent les valeurs limites. Une amélioration est attendue pour toutes les substances qui polluent l'atmosphère, plus particulièrement pour le benzène. Néanmoins, le benzopyrène, les dioxydes d'azote, et en moindre mesure le dioxyde de soufre et les poussières fines (surtout PM10), constitueront toujours un problème sérieux.
- Les décharges de **déchets toxiques** existantes et les centrales nucléaires sur le territoire constituent une menace pour la santé humaine et pour l'environnement. Parmi les éventuels impacts graves sur l'environnement et sur la santé, citons une espérance de vie plus courte, une apparition plus fréquente de certaines maladies et des atteintes considérables aux écosystèmes.

Sur ce point, les structures de prise de décision de l'UE constituent un obstacle. L'élan en vue d'une intégration externe doit émaner principalement de la Commission et du Parlement, mais la prise de décision se fait généralement au sein des conseils ministériels, qui par définition sont organisés par secteur. La nouvelle Commission européenne peut éventuellement contribuer à la promotion de l'intégration externe.

La question des subventions dites perverses²² est également étroitement liée à ce qui précède. L'aide financière constitue un instrument de contrôle puissant pour la réalisation des objectifs politiques, mais le rapport entre l'environnement et les autres domaines politiques est loin d'être suffisant lorsqu'il s'agit d'engager les fonds européens. Il est d'ailleurs toujours possible de réaliser des projets avec l'argent des fonds structurels, sans intégration complète des critères de durabilité. Cette pratique stimule une utilisation non-durable des ressources qui se voit donc en réalité encouragée; cela concerne plus particulièrement les secteurs de la pêche, de l'agriculture et de l'énergie. En 1992, des conditions annexes ont été imposées pour l'allocation des fonds dans le cadre de programmes régionaux, comme par exemple la rédaction d'une étude d'impact sur l'environnement (state of the environment report) et d'un audit écologique; la Commission veille effectivement à ce que ces conditions soient remplies. Il est par exemple question de gel ou de remboursement de certains fonds alloués au Portugal, parce que certaines exigences imposées n'ont pas été satisfaites. Cependant, le Plan d'Action 2000 délègue à nouveau le contrôle de cette 'cross-compliance' pour les fonds agricoles à chaque Etat membre concerné. Environ 50% du budget de l'UE²³ est consacré à la Politique Agricole Commune (PAC) et vise en partie la promotion de certaines formes d'agriculture intensive et de grande échelle. Un autre exemple d'une intégration externe insuffisante des moyens financiers est l'allocation de 55% des fonds destinés à la recherche dans le domaine de la production énergétique, à l'énergie nucléaire et seulement de 25% aux énergies éolienne/hydraulique/solaire. Sur ce plan, il est donc également question d'un mouvement d'aller-retour entre progrès et recul, alors que du point de vue de la recherche en matière de durabilité, une forte amélioration de l'application des conditions annexes imposées est nécessaire.

²² Les subventions perverses sont des subventions dont l'effet secondaire est la promotion de l'utilisation non-rationnelle des ressources, qui se voit par là même approuvée; Elles sont plus particulièrement citées dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture et de l'énergie. Bennett, G.e.a.: 'Onderzoek naar de internationale aspecten van milieubeleid', Ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (VROM), 1999.

²³ Chiffres 1998. Tirés de: 'EU Accession and the Environment: An Introduction'. FoEE/BEE Bruxelles, 1998.

Evolution de l'environnement dans les pays candidats à l'adhésion (suite)

Chypre:

- Malgré quelques dégradations ici et là, la qualité environnementale est généralement assez bonne sur Chypre. L'urbanisation a principalement eu lieu sur la côte. La population urbaine est passé de 44% en 1974 à 68% en 1992. Le développement du tourisme est comparable: 93% de la capacité en lits se trouve sur la côte. Par conséquent, l'environnement souffre fortement dans les zones côtières, et le phénomène se trouve renforcé par le développement de l'infrastructure et en moindre mesure de l'agriculture et de l'industrie.
- Les principales préoccupations concernent l'approvisionnement en eau, une denrée rare, et la menace de la qualité de l'eau en raison des eaux résiduaires et des produits chimiques agricoles. Dans une partie des zones côtières les concentrations en nitrates dans les nappes phréatiques ont augmenté. Cependant, le principal problème reste le captage excessif des eaux avec pour conséquence une salinisation des nappes phréatiques. La production de déchets (470 kg par année dans les quartiers résidentiels et 670 kg par année dans les régions touristiques) entraîne une série de problèmes liés à leur élimination et à leur transformation. Dans l'agriculture, ce sont l'érosion, l'utilisation de désherbants et d'autres produits chimiques, de même que la perte de terres cultivables au profit d'autres destinations, qui constituent les principales sources d'inquiétude. Dans l'ensemble, la qualité du sol est cependant bonne.
- Les deux questions cruciales et urgentes, pour lesquelles un programme central de mesures réparatrices urgentes est nécessaire, sont indiscutablement la protection du littoral et la gestion intelligente des ressources en eau. En outre, vu la superficie restreinte et les limites géographiques d'une île, une des principales préoccupations concerne la grande sensibilité et la fragilité de Chypre face aux accidents qui risquent de provoquer une pollution du sol et de l'eau, de même qu'une surexploitation des ressources naturelles.

Le quatrième problème concerne l'accroissement de la **sensibilisation** à la politique environnementale dans les différents Etats membres. Cela vaut également pour certains pays de l'Union, mais de façon plus renforcée pour les pays candidats à l'adhésion. Sans compétence ni engagement de la part des acteurs sociaux et des organes gouvernementaux, une implémentation efficace de la politique environnementale et une réalisation de l'intégration externe sont des tâches irréalisables. Les analyses²⁴ de l'évolution de la politique environnementale néerlandaise démontrent que la pression sociale est un des

²⁴ "Instruments in environmental policy and their mutual relations", Hans Th.A. Bressers.CSTM, Université de Twente, 1999.

principaux facteurs de la réalisation de l'intégration externe entre les différents secteurs politiques. Indiscutablement, cela vaut également, mutatis mutandis, pour la politique environnementale européenne. Il est possible de renforcer cet aspect en élaborant des projets bilatéraux entre Etats membres et pays candidats; de tels projets existent déjà, mais les objectifs du Cinquième PAE devront également être réalisés et développés. Le degré d'importance accordée par les citoyens européens à l'UE joue également un rôle important. Ils reconnaissent les autorités locales, régionales et nationales, mais les autorités européennes ne sont pas suffisamment transparentes et la légitimation démocratique de l'expérience des citoyens est encore trop restreinte. Dans le cadre des négociations précitées à propos de la future configuration de l'UE, les thèmes de la transparence et de la légitimation devront être abordés, entre autres choses en vue d'une politique environnementale communautaire plus efficace.

Le cinquième obstacle se situe au niveau des **accords mondiaux** relatifs à la libéralisation du commerce et, par conséquent, à la **relation entre le commerce et l'environnement**. Au sein de l'UE, la relation entre le marché intérieur et l'environnement se déplace petit à petit. En effet, le poids relatif des objectifs environnementaux semble augmenter dans les textes de traité. Cependant, il est vrai que sur le plan de la solution aux problèmes environnementaux liés aux 'global commons' (la couche d'ozone, le climat, les océans, la biodiversité) l'UE est un acteur important, mais trop petit pour résoudre le problème seul. Cela vaut également pour les aspects écologiques, liés au système du commerce mondial. Par conséquent, il convient de développer la relation entre le marché intérieur et l'environnement dans l'UE, mais des étapes similaires sont également nécessaires sur le plan du commerce et de l'environnement à l'échelle planétaire. Il s'agit d'un processus très lent. Depuis Rio (1992) aucun progrès substantiel n'est à signaler, hormis la confirmation à répétition des bonnes intentions.

Une nouvelle ronde de négociations (le Cycle du Millénaire) de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'OMC est prévue en l'an 2000. Les Etats membres ne participent pas individuellement aux négociations, mais sont représentés par la Commission européenne²⁵. L'UE s'exprime donc d'une voix unique et les Etats membres ne peuvent pas s'en écarter. Les Etats-Unis souhaitent principalement aborder les questions de la réduction des droits d'importation et d'agriculture; l'UE aimerait également ouvrir le débat aux questions environnementales, aux conditions sociales et à la sécurité alimentaire. Les questions relatives à la propriété intellectuelle, à la libre circulation des services,

²⁵ Ce n'est que lorsqu'il s'agit de traités commerciaux que la responsabilité des Etats membres est presque entièrement déplacée vers l'UE, représentée par la Commission. Dans tous les autres domaines, il n'est question que d'une harmonisation par l'UE (c'est-à-dire, la Commission et/ou le pays qui occupe à ce moment-là la présidence) des points de vue des Etats membres et les accords, comme ceux de Kyoto, doivent être ratifiés séparément par tous les Etats membres.

et à la manière dont il faut aborder la biotechnologie, sont également à l'ordre du jour. Les pays en voie de développement adoptent une position encore différente: ils éprouvent toujours beaucoup de difficultés à respecter les accords de la ronde précédente (l'Uruguay Round devrait d'abord être évaluée en profondeur, plus particulièrement en ce qui concerne les conséquences des accords de libéralisation du commerce, conclus à l'époque, pour l'environnement et les conditions sociales). Ils ne souhaitent pas conclure des accords environnementaux qui risquent d'entraver le commerce, accords principalement déterminés par les problèmes écologiques des pays riches et qui ne tiennent pas ou insuffisamment compte du processus de rattrapage des pays en voie de développement. Les discussions lors de ce Cycle du Millénaire, qui se tiendra fin novembre à Seattle, se clôtureront néanmoins sans aucun accord concret, de sorte qu'il est impossible de savoir aujourd'hui quand aura lieu la prochaine ronde de négociations de l'OMC, ni quel en sera l'ordre du jour.

Cette ronde de négociations de l'OMC risque d'avoir de lourdes conséquences pour le contenu de la politique environnementale et sur la liberté de mener sa propre politique. Ainsi, entre autres choses, la possibilité d'allouer des subventions à l'exportation, la possibilité d'informer le consommateur par le biais d'un label écologique, de même que la possibilité d'interdire des produits en raison de leurs effets écologiques ou sanitaires, seront mises en cause. Un autre point crucial à l'ordre du jour est la question de savoir si dans le droit international, les accords de l'OMC priment sur les conventions environnementales multilatérales et autres. Ainsi, les Etats-Unis semblent disposés à signer une convention sur la biodiversité, à condition qu'il soit établi que les accords de l'OMC priment en cas de conflit. Ce qui jusqu'à présent n'est pas acceptable pour l'Europe. Les résultats du Cycle du Millénaire influenceront peut-être autant la politique environnementale de l'UE que la politique du marché intérieur de l'UE a influencé la politique environnementale des Etats membres individuels. En quelque sorte, ces résultats risquent de menacer considérablement les progrès déjà réalisés dans l'UE et, par conséquent, constituent un facteur important d'incertitude quant à l'évolution de la politique environnementale de l'UE.

3 Harmonisation et différenciation

3.1 Motivations d'une politique environnementale

Aborder le thème de la différenciation demande une connaissance préalable des motivations à la base d'une politique environnementale, qui forment aussi en partie les motivations d'une politique environnementale *communautaire*. Quatre catégories émergent.

La première motivation est celle du bien-être social. Il existe un lien entre la dégradation de l'environnement et la santé. Une mauvaise eau potable peut contribuer à la propagation de maladies, les problèmes sonores risquent de provoquer du stress, la pollution atmosphérique peut causer des problèmes respiratoires, et le trou dans la couche d'ozone augmente les risques de cancer de la peau. Le bien-être des citoyens s'améliore sensiblement par la présence de la nature et/ou d'espaces verts dans leur environnement immédiat. Ce bien-être doit également être garanti pour les générations futures. De plus, la dégradation de l'environnement naturel (pensez au problème climatique) risque de bouleverser profondément les conditions de vie humaines.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

Nature et biodiversité

- L'intégration des questions de biodiversité dans les domaines politiques autres que la politique environnementale a commencé par des mesures environnementales pour l'agriculture (qui couvrent 20% des terres agricoles) et par des stratégies plus axées sur la protection de l'environnement (gestion de fonctions multiples, gestion interne et externes des réserves).
- Le morcellement croissant (plus particulièrement parce que les zones rurales se transforment en périphéries urbaines des villes proches), l'harmonisation et la simplification des paysages constituent toujours une menace pour la biodiversité, parce qu'elles réduisent les biotopes pour la faune et la flore. L'application de Natura 2000 se déroule très lentement.
- La pollution (eutrophisation, acidification) et l'introduction d'espèces se poursuit, avec pour conséquence une prolifération d'espèces résistantes et généralisées, au détriment d'espèces plus endémiques.

La deuxième motivation réside dans la considération que la nature possède une valeur intrinsèque et que pour cette raison les individus, mais également les espèces

végétales, animales et les écosystèmes bénéficient d'un droit à l'existence. La biodiversité existante doit être protégée contre toute détérioration, en raison de cette valeur intrinsèque, qui par ailleurs est une valeur économique potentielle, ancrée dans le matériel génétique actuel. Les Directives 'Oiseaux' et 'Habitats' sont des exemples de réglementations basées sur de telles considérations.

La troisième est la motivation économique. Pour que le marché intérieur (communautaire) fonctionne correctement, il faut que les entreprises des différents Etats membres appliquent des conditions de production aussi comparables que possible et que, par conséquent, elles répondent également à des exigences environnementales aussi comparables que possible. L'absence d'une législation environnementale harmonisée donne lieu à une distorsion de la concurrence: en effet, le cas échéant, une industrie qui produit de façon plus écologique s'expose à des frais, lesquels ne sont pas encourus par les industries des Etats membres qui appliquent des règles moins strictes. Les effets négatifs sur l'environnement génèrent également des coûts, en raison des problèmes de santé et des frais d'assainissement. Par ailleurs, investir dans une technologie propre est créatrice de nouveaux marchés et de nouveaux emplois.

Pour terminer, une quatrième motivation apparente peut être dégagée en faveur d'une politique environnementale communautaire. La pollution transfrontalière, avec ses risques et ses effets sur la santé, pourra uniquement être combattue par le biais d'une coopération transfrontalière et coordonnée. La même chose vaut pour l'acidification, mais également pour les questions écologiques planétaires, tels que la couche d'ozone et le changement climatique.

Un important facteur de différenciation du niveau auquel la politique doit être menée, est l'échelle qui permet de mesurer les effets écologiques. Les problèmes locaux demandent des mesures locales, les problèmes environnementaux mondiaux demandent des accords mondiaux coordonnés, qui évidemment seront répercutés au niveau local. Les exigences d'harmonisation économique requièrent des mesures fixant des exigences identiques aux produits et aux processus de production et applicables sur l'ensemble du territoire de l'Union. Les problèmes environnementaux régionaux, mais transfrontaliers, demandent une harmonisation bilatérale ou multilatérale. Le niveau d'échelle est donc également important lorsqu'il s'agit de réfléchir à la différenciation.

Les objectifs de la politique environnementale sont réalisés par le biais de normes qui peuvent être fixées à différents points de la chaîne cause/conséquence. Nous pouvons distinguer deux types de normes:

- *Les normes de qualité environnementale* déterminent les niveaux maximums autorisés (les valeurs limites) ou souhaités (les valeurs cibles) ou les concentrations

maximales de certaines substances ou phénomènes polluants (rayonnement, bruit). Elles ne constituent pas un point de départ pour le règlement de sources polluantes individuelles, mais fixent des limites spécifiques par domaine et déterminent ainsi le niveau de protection. Les normes de qualité environnementales sont établies en fonction des différents écosystèmes (sol, eau, air) et elles sont basées sur un consensus scientifique et/ou politique à propos de la fragilité de l'être humain et des autres espèces.

- *Les normes d'émission* sont formulées en vue de maintenir l'ensemble des émissions sous un certain seuil et d'atteindre la qualité environnementale requise. Les normes d'émission s'adressent aux pollueurs: elles fixent des limites à la nuisance ou à l'émission de substances polluantes d'une installation (usine, foyer, installation d'incinération de déchets) ou d'une activité (construction de routes, dispersion des cendres d'incinération). Les normes d'émission déterminent les émissions autorisées par installation ou fixent des normes d'efficacité écologique, où les émissions autorisées sont fixées par unité de matière première, d'énergie ou de produit. Ces normes d'efficacité écologique sont des *normes de produits* en rapport avec l'environnement qui font partie d'une gamme plus vaste d'exigences en matière de produits (aussi bien les exigences en matière de sécurité électrique, de santé publique que l'utilisation de colorants dans l'alimentation, l'hygiène bactériologique etc.).

Pour réaliser un marché intérieur correct, il faut que les normes d'émission soient comparables dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans certains cas (par exemple, la concentration élevée de porcs aux Pays-Bas ou la concentration élevée d'activités à l'intérieur ou à proximité d'une zone à haute densité de population), pour atteindre la qualité environnementale requise, une norme plus sévère sera exigée, en vue de rester sous le seuil des émissions autorisées, principalement pour les émissions dont l'effet nocif a des répercussions locales/régionales.

Les normes de qualité et celles d'émissions seront mises en œuvre à l'aide d'instruments politiques. Ceux-ci ne correspondent pas toujours aux types de normes susmentionnés. Les permis d'environnement et les règles générales conviennent plus particulièrement aux normes d'émission. Par contre, les instruments économiques, comme les permis négociables d'émissions, peuvent être directement dérivés des normes de qualité environnementale.

Tous ces aspects déterminent également les possibilités de différenciation dans le cadre de la politique environnementale (européenne). Différentes directives abordent ces thèmes de façon assez variée. Là où, pour des raisons de conditions économiques égales, des normes d'émission harmonisées sont adoptées, des différences considérables,

conscientes ou inconscientes, persisteront néanmoins dans la qualité environnementale locale, en fonction de la proximité des sources polluantes et des conditions environnementales locales. Si la préférence va à des normes de qualité environnementales harmonisées, les normes d'émission divergeront dans la majorité des cas en fonction de la source²⁶.

3.2 Historique de l'harmonisation et de la différenciation

L'harmonisation et la différenciation sont des concepts clé de la politique environnementale européenne. L'observation qu'en principe, la politique environnementale européenne force l'harmonisation et qu'elle est donc peu flexible, est une idée qui a la vie dure et qui est principalement dictée par l'obligation d'harmonisation (minimale), découlant de la politique de marché intérieur. Cependant, contrairement à ce qui est généralement admis, la réglementation de l'UE permet déjà une différenciation considérable dans la politique environnementale en Europe²⁷.

En réalité, il s'agit du degré de flexibilité concédé par le droit européen pour permettre la poursuite d'une politique environnementale adaptée aux circonstances locales et régionales. Ces circonstances locales et régionales sont extrêmement variées, et leur diversité augmentera davantage avec l'élargissement de l'UE. Il s'agit d'une diversité sur le plan de la densité de la population, de la nature du sol, de la richesse en eau, de la biodiversité présente, des régimes des précipitations, de la présence de l'industrie, de l'agriculture et de l'élevage, etc. Face à des normes de qualité environnementale basées sur les risques pour la santé des hommes et des animaux et sur la fragilité des écosystèmes, les mesures environnementales doivent être fortement différenciées pour atteindre les mêmes résultats finaux en termes de protection. Cette flexibilité est limitée par l'harmonisation découlant de l'objectif de marché intérieur de l'UE. Les différences existantes ne peuvent pas exercer d'influence fondamentale sur les rapports de concurrence mutuelle et sur la libre circulation des marchandises.

Le degré de cette flexibilité dépend de la question de savoir si la réglementation est basée sur le 'chapitre environnement' du traité de l'UE ou si elle découle de l'harmonisation du marché intérieur. Lorsqu'une mesure environnementale est inspirée par le chapitre environnement, les Etats membres peuvent maintenir ou introduire un niveau supérieur de protection au niveau national, s'ils estiment avoir de bonnes raisons de le faire. La Commission européenne doit approuver cette tolérance vers le haut (procédure

²⁶ Voyez G. Bennett in: 'De diverse dimensies van differentiatie', Essai pour le Conseil, juillet 1999.

Bennett appuie ses propos à l'aide de directives très divergentes portant sur l'amiante, le plomb, les émissions de dioxyde d'azote, la conservation de la flore et de la faune, le secteur de l'électrolyse, les déchets industriels de dioxyde de titane, les résultats de la biotechnologie, les objectifs de réduction dans la politique climatique, et autres.

²⁷ Prof. H. G. Sevenster, 'Het EG-milieubeleid: duurzaam op weg?' in *Environnement et droit*, juin 1993, p. 344.

de notification). Parallèlement, une telle mesure environnementale peut stipuler que les Etats membres sont autorisés temporairement (donc pour une période préalablement fixée) à maintenir un niveau de protection inférieur. S'il s'agit d'une mesure d'harmonisation découlant du marché intérieur, les Etats membres ont également besoin de l'autorisation de la Commission européenne pour appliquer un niveau de protection supérieur. Par exemple, en interdisant des substances comme le cadmium et le créosote, que les directives communautaires autorisent encore en des concentrations limitées. Ces mesures d'harmonisation contiennent également des fourchettes et ne sont donc pas des normes univoques; les Etats membres doivent dans ce cas adapter leur législation nationale dans les limites de ces fourchettes. Les possibilités de fixer des normes nationales plus strictes que celles de l'UE sont clarifiées et étendues, qu'il s'agisse de règles d'harmonisation du marché intérieur ou des exigences imposées par les normes de produits. Si un Etat membre souhaite maintenir un niveau de protection supérieur, en fixant des normes plus strictes, la Commission dispose d'un délai de six mois (maximum 1 an) pour décider si elle accepte. Si aucun jugement n'est prononcé dans ce délai, l'approbation sera automatique.

De plus, dans le cadre de l'élargissement de l'UE, des délais transitoires peuvent être fixés pour permettre l'adaptation de la législation nationale à l'acquis environnemental européen. Le cas échéant, un certain délai sera accordé aux pays en vue de satisfaire aux exigences. Ce type de différenciation semble être la seule forme de tolérance *vers le bas* acceptable – *parce que temporaire* – par rapport aux objectifs environnementaux fixés. Toute autre forme de différenciation concerne des situations particulières, où pour diverses raisons (caractère écologique fragile ou unique, composition du sol), une norme plus stricte est souhaitable. D'autre part, certains pays possèdent peut-être déjà un niveau de protection supérieur. Dans ce cas, il a été convenu que ce niveau de protection peut être maintenu pendant un délai déterminé. Si l'ensemble de l'UE n'atteint pas ce niveau de protection supérieur, les pays concernés devront revoir leur niveau de protection à la baisse.

Si certains domaines politiques (par exemple, la taxe sur l'énergie) ne font pas l'objet d'une politique communautaire, certains pays peuvent décider d'un commun accord d'harmoniser leurs législations nationales, en dehors du cadre de l'Union, de manière à finalement hisser le niveau de protection dans l'ensemble de l'UE. Tout écart devra être signalé à la Commission. Cette dernière examinera si, dans le cadre du bon fonctionnement du marché intérieur, l'écart concerne *indifféremment* les produits domestiques et les produits provenant d'autres Etats membres, ou si la mesure est *nécessaire* à la réalisation de l'objectif environnemental fixé, ainsi que si la mesure est *proportionnelle* à l'objectif visé (n'existe-t-il pas de mesures alternatives qui limitent en moindre mesure la libre circulation des marchandises). Du point de vue environnemental, la Commission

vérifie si la mesure répond correctement aux trois principes clé de la politique environnementale: le *principe de précaution* (également appelé le principe d'action *préventive*), la *lutte contre la pollution de l'environnement à la source* et le principe du '*pollueur payeur*'. Dans le Traité d'Amsterdam, cette possibilité de différenciation par groupe est développée plus en détail et intitulée 'collaboration renforcée'. D'autre part, le rapport de la Commission Dehaene stipule que tant de conditions complexes y sont liées, que cette option est devenue irréalisable et que pour cette raison, elle doit être revue dès que possible.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

Les zones maritimes et côtières

- Environ 85% des côtes, qui sont occupées par un tiers de la population européenne, sont en danger, à des degrés variables, alors que l'urbanisation a augmenté dans la majorité des zones côtières.
- Parmi les 25 régions les moins développées de l'UE, il y avait en 1983, 23 zones côtières; 19 de ces zones côtières appartenaient en 1996 encore aux régions les moins développées de l'Union. Le manque de croissance économique rend difficile une gestion active de l'environnement.
- Toutes les mers de l'UE sont régies par l'un ou l'autre traité régional. Cependant, ces traités ne sont pas encore entièrement appliqués. Les principaux problèmes sont la mauvaise qualité de l'eau, l'érosion côtière et l'absence d'une gestion intégrée des zones côtières.

Par rapport à la possibilité de différenciation des normes environnementales et des instruments de la politique environnementale, les considérations susmentionnées ouvrent les perspectives suivantes:

- La différenciation des normes de qualité environnementale pour l'eau, le sol et l'air, peut se justifier par les différences sur le plan des circonstances régionales et locales. Des valeurs limites maximales autorisées et des valeurs cibles souhaitées sont fixées pour les substances polluantes, lesquelles peuvent diverger en fonction de la protection d'écosystèmes spécifiques et fragiles. Ces valeurs limites garantissent en réalité la qualité environnementale minimale acceptable, limite qui ne sera pas dépassée et qui devra de préférence être portée au niveau des valeurs cibles.
- La différenciation des normes d'émission peut être motivée par la présence d'une concentration élevée d'activités ou par la présence de zones à haute densité de population ou d'écosystèmes fragiles. La différenciation des normes d'émission con-

naît néanmoins des limites, imposées par la politique du marché intérieur et de la concurrence, mais ces limites ne sont pas absolues. Plusieurs études²⁸ indiquent que la législation environnementale n'est qu'un des nombreux facteurs qui déterminent l'établissement des entreprises (certainement pas un facteur décisif) et que les mesures de politique environnementale ne donnent lieu qu'exceptionnellement à un déplacement d'une entreprise²⁹. Une certaine différenciation est également acceptable du point de vue de la concurrence. L'application de normes plus strictes implique également l'utilisation de technologies innovatrices et peut, à terme, également constituer un avantage concurrentiel, en raison de l'exportation des nouvelles technologies (voyez la Loi sur la pollution des eaux superficielles).

- La différenciation des normes de produit (dans le présent avis, il s'agit donc des normes d'efficacité écologique) subit une forte restriction en raison du marché unique et de la politique de la concurrence. Le marché intérieur requiert des conditions de production et de marché aussi égales que possible, de même qu'une politique de concurrence, afin d'éviter toute entrave au commerce. La voiture en est un bon exemple: ce produit devra répondre dans l'ensemble de l'UE à des exigences identiques en matière de sécurité, de durabilité et d'émissions, le cas échéant, la seule différenciation envisageable réside dans la date à laquelle les objectifs devront être atteints. Mais sont également concernés – pour n'en citer que quelques-uns – le bruit produit par les tondeuses à gazon, la sécurité des échelles des laveurs de vitres (les échelles en bois ne sont plus autorisées), les fours à micro-ondes et les exigences en matière de produits issus de la biotechnologie.
- Les objectifs politiques étant égaux, la différenciation peut également avoir un impact sur le choix des *instruments*. Certaines entreprises néerlandaises sont autorisées, par le biais de 'permis d'environnement', à choisir elles-mêmes *par quels moyens* les conditions liées au permis seront remplies. Si un pays réalise les objectifs dans les délais impartis, il semble logique que celui-ci puisse lui-même déterminer *comment* procédera à leur réalisation. Néanmoins, le degré de différenciation n'est pas sans limites. La Commission européenne voudra savoir si les instruments n'influencent pas trop la concurrence (pensez aux taxes ou aux mesures d'appui

²⁸ Dr A. Kolk, 'The Economics of Environmental Management', 1999, Financial Times Prentice Hall (Harlow), e.a. basé sur une enquête de l'Institut Scientifique pour la Gestion de l'Environnement (WIMM). Voir également les documents de la Conférence de l'OCDE 'Foreign Direct Investment and the Environment', La Haye, 28-29 janvier 1999.

²⁹ A.B. Jaffe, S.R. Peterson et P.R. Portney (1995), 'Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?' *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII, mars, pp. 132-163.

sectorielles), et si l'efficacité des instruments est suffisante (dans le cas de protocoles d'accord ou de benchmarking). De plus, les instruments qui seront développés en vue de fonctionner au niveau international, devront être harmonisés autant que possible, afin d'élargir au maximum leur champ d'application.

Le degré de différenciation qui est autorisée au moment de l'élaboration des différentes directives n'est d'ailleurs pas déterminée tant par les limites juridiques que par la volonté politique des Etats membres d'autoriser d'autres Etats membres à appliquer la différenciation. De plus, beaucoup d'autres processus existent en dehors de l'UE et déterminent également la direction à suivre dans le cadre du développement futur de la politique environnementale. Les normes ne doivent pas toujours être formellement élaborées au niveau communautaire pour avoir l'effet escompté. En effet, certaines normes informelles circulent, lesquelles sont parfois promues par des groupements d'intérêts industriels, pour des raisons qui leur sont propres³⁰. Une telle collaboration – en dehors des cadres formels de l'UE – est observée par exemple au sein du Comité de Politique Environnementale de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies. Sous la bannière de l'UN/ECE, existe depuis 1979, la Convention sur la Pollution Atmosphérique Transfrontalière à Long Terme; les Pays-Bas ont récemment signé à Göteborg, dans le cadre de cette convention, un protocole international sur l'acidification. Par ailleurs, tous les ministres de l'environnement d'Europe développent une politique environnementale à long terme depuis 1991³¹, dans le cadre du processus Environnement pour l'Europe, et ce au niveau paneuropéen, donc également avec les pays d'Europe Centrale et Orientale. Ce processus comprend également le Programme d'Action pour l'Environnement pour l'Europe Centrale et Orientale de la Banque Mondiale et de l'OCDE, de même que la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère.

3.3 Harmonisation et différenciation dans quelques dossiers environnementaux néerlandais

Dans ce qui suit, le Conseil se penche succinctement sur l'histoire et l'actualité de la différenciation au sein de l'Europe telle qu'observée dans le cadre de six dossiers environnementaux néerlandais. Il s'agit de dossiers intéressants, car ils appartiennent aux domaines les plus récalcitrants de la politique environnementale néerlandaise, entre autres choses parce que toute approche ne peut aboutir que grâce à une coopération internationale. Dans tous les dossiers concernés, les Pays-Bas avaient déjà développé une politique nationale avant l'élaboration de la politique européenne.

³⁰ Mieux vaut fixer des objectifs à long terme plutôt que des objectifs à court terme qui seront reportés, mais également utiliser le progrès technique réalisé dans d'autres domaines.

³¹ La première conférence a eu lieu à l'initiative du ministre de l'environnement de la Tchécoslovaquie (de l'époque) au Château de Dobris. D'autres conférences ministérielles ont ensuite suivi à Luzerne (1993), Sophia (1995) et Århus (1998).

Climat

Le noyau de la politique climatique se situe au niveau de la lutte contre les émissions de CO₂, libéré lors de la combustion des carburants fossiles. Les Pays-Bas disposent d'une industrie axée sur l'exportation et relativement intensive du point de vue de la consommation énergétique, dont l'efficacité s'est considérablement améliorée, grâce à diverses mesures politiques. De nombreuses mesures rentables ont déjà été adoptées aux Pays-Bas. Lors de la classification des objectifs de réduction adoptés par l'UE pour les six gaz à effet de serre sur la base du protocole de Kyoto (-8% en 2008/2012 par rapport à 1990), il est tenu compte des différences en matière de moyens financiers, de coûts, de structure économique et d'autres conditions nationales; pour les Pays-Bas³² un objectif de réduction de -6% a été fixé. Le Conseil a analysé ce sujet plus en détail dans son avis sur les changements climatiques³³.

Au niveau de l'UE, beaucoup de discussions sont actuellement en cours à propos des instruments qui permettront de réaliser les objectifs de réduction, de même qu'à propos de la classification de l'obligation de réduction en mesures nationales et internationales. Le protocole de Kyoto laisse encore beaucoup de marge à l'interprétation. En 2000/2001, des critères d'application pour ces instruments seront fixés. Eu égard à la rentabilité, les Pays-Bas souhaitent que la moitié des efforts soient réalisés par le biais de mesures imposées à l'étranger – ce qui est conforme à la position de l'UE dans son ensemble jusqu'à présent. Le Conseil est d'avis que les progrès en matière de politique climatique vont toujours de pair avec une flexibilité maximale sur le plan du choix des localisations et de la manière dont les émissions de CO₂ seront réduites. Le lieu d'origine des émissions n'a aucune importance pour l'effet écologique; en vue de maximaliser la rentabilité, cette flexibilité doit également s'appliquer au choix des instruments.

Dans le cadre de cette problématique environnementale planétaire, la norme de qualité environnementale constitue une donnée harmonisée, élaborée après une intense concertation internationale. Cette norme de qualité environnementale ne peut en aucun cas être différenciée par pays, puisque chaque pays se trouve dans la même serre. En fixant des plafonds d'émissions par pays, les émissions de CO₂ (et d'autres gaz à effet de serre) doivent être réduites. Ces plafonds d'émissions sont en réalité déjà différenciés par pays, en fonction des résultats obtenus précédemment, de la conjoncture économique, etc. Dans chaque pays, une nouvelle répartition des objectifs de réduction peut avoir lieu entre les différents secteurs émetteurs. Les normes d'efficacité écologique, élaborées dans ce cadre, seront comparées aux exigences d'harmonisation du marché intérieur. Etant

³² A titre de comparaison: Allemagne -21, France 0, Danemark -21, Portugal +27, Grèce +25, Suède +4, Italie -6,5.

³³ Voyez également l'avis du Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (VROM-raad) avis 010: 'Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding', La Haye, décembre 1998.

donné que la situation peut fortement différer d'un pays à l'autre, il existe également des raisons d'opérer une différenciation des instruments. C'est pourquoi, cette différenciation doit être possible dans le cadre de la politique environnementale de l'UE, également pour les Pays-Bas. En même temps, l'efficacité de certains instruments est directement liée à la taille du territoire auquel ils s'appliquent. Cela plaide en faveur, par exemple, de l'introduction d'une taxe européenne sur l'énergie dans un certain nombre de pays participants – lorsque la mise en œuvre dans l'ensemble de l'UE se heurte à une trop grande résistance – dans l'intention très claire d'imposer à terme cette taxe dans l'ensemble de l'UE.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

Gaz à effet de serre & changement climatique

- Les émissions de dioxyde de carbone ont été réduites d'environ 1% entre 1990 et 1996, malgré des différences considérables entre les Etats membres. Les émissions de méthane sont également à la baisse.
- La température moyenne sur terre et en Europe a augmenté depuis 1900 de 0,3 à 0,6°C; l'année 1998 était l'année la plus chaude jamais enregistrée.

Les substances qui appauvrissent la couche d'ozone

- La concentration potentielle 'chlore plus brome' (détérioration totale potentielle de la couche d'ozone) a atteint un pic en 1994 et connaît depuis lors une courbe descendante.
- L'utilisation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone a fortement diminué, plus rapidement d'ailleurs que ce qui est imposé par les mesures internationales. Mais les concentrations atmosphériques des halons continuent contre toute attente à augmenter.

Pollution atmosphérique transfrontalière

- Dans la majorité des pays, les émissions de dioxyde de soufre, de composés organiques volatiles et, en moindre mesure, de dioxyde d'azote, ont été réduites. Mais la réussite avec laquelle les émissions des sources stationnaires ont été réduites, a presque entièrement été anéantie par l'augmentation des émissions en provenance du transport, en raison de la croissance rapide de ce secteur. La part de la navigation internationale dans l'ensemble des émissions augmente.
- Les effets nocifs de la pollution atmosphérique transfrontalière sur les écosystèmes sont également à la baisse.
- Toutes les valeurs limites fixées par la Directive 'Ozone' pour la pollution atmosphérique d'été sont dépassées depuis 1994.

Acidification

L'acidification est causée par l'anhydride sulfureux, les oxydes d'azote, les composés organiques volatiles et l'ammoniac (respectivement SO_2 , NO_x , COV et NH_3), avec pour sources principales l'industrie, l'agriculture et le transport routier. Les trois premières substances ignorent les frontières nationales; l'ammoniac a une action fortement régionale.

Les Pays-Bas subissent une pollution nationale par acidification, provoquent une acidification dans les pays limitrophes et reçoivent des substances acidifiantes en provenance de l'étranger. Dès l'identification du problème, les Pays-Bas ont commencé à fixer des objectifs stricts, élaborés en fonction des groupes cibles. Les Pays-Bas ont joué un rôle de chef de file au niveau européen et ont pris fait et cause pour des accords rigoureux en matière de réduction d'émissions. De nos jours, une nouvelle réduction n'est possible aux Pays-Bas et dans les autres Etats membres, que moyennant des coûts très élevés et une parfaite harmonisation internationale. Cette harmonisation a lieu, par exemple, au niveau de l'UN/ECE, qui a entre-temps permis d'établir, pour les quatre composants acidifiants, des plafonds d'émissions d'ici 2010³⁴. Par le biais d'une directive, la Commission européenne tente de fixer des plafonds d'émissions encore plus stricts (=inférieurs) pour bon nombre d'Etats membres. Pour les Pays-Bas, les objectifs NMP3 pour le NO_x , les COV et le NH_3 se situent largement en dessous ces plafonds. Par ailleurs, les Pays-Bas n'ont pas encore donné leur accord quant aux plafonds du projet de directive.

Dans le domaine de l'acidification, d'autres directives européennes ont autant d'importance. Les directives visant à réduire les émissions des gaz d'échappement des voitures en font partie. La Directive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) exige un échange d'information à propos des meilleures techniques disponibles (BAT); avec pour résultat aux Pays-Bas la Loi sur la gestion de l'environnement, dans le cadre d'une application ALARA (As Low As Reasonably Achievable). De plus, la Directive IPPC exige un échange d'informations à propos des meilleures techniques disponibles au niveau européen, ce qui peut avoir un effet harmonisant important. La Directive portant sur les grandes installations de combustion (Large Combustion Plants) est révisée, moyennant un renforcement des exigences d'émissions pour les nouvelles installations; les exigences néerlandaises actuelles sont plus strictes.

La moitié de la pollution par acidification aux Pays-Bas provient des Pays-Bas eux-mêmes, et c'est pourquoi ce pays impose des mesures plus strictes sur son propre territoire. Cependant, en raison du caractère international de ce dossier écologique, les Pays-Bas ont tout intérêt à ce que des normes d'émission inférieures soient appliquées

³⁴ Récemment, divers Etats membres, dont les Pays-Bas, ont signé ce protocole à Göteborg. Pour les Pays-Bas le plafond pour le SO_2 est inférieur à l'objectif fixé par le NMP3; cependant, il existe trop peu de mesures nationales pour atteindre ces objectifs.

dans les pays limitrophes, à l'origine d'une grande partie de l'acidification. Des émissions plus faibles dans les pays voisins ont pour résultat un dépôt moins important sur les écosystèmes fragiles néerlandais; c'est pourquoi des accords stricts sont nécessaires au niveau européen (surtout pour les pays limitrophes). Dans ce dossier, une protection adéquate des zones fragiles n'est donc possible que par le biais d'une différenciation des normes d'émission; cette différenciation est déterminée par le type d'écosystème, la nature du sol et par la prise en considération de la rentabilité. Les pays qui appliquent des plafonds d'émissions plus stricts (sur la base de la qualité environnementale souhaitée) devront prendre des mesures complémentaires: là où des concentrations élevées de processus de production et de produits polluants sont présents, des normes d'émission plus strictes doivent être fixées. Outre les exigences en matière d'émissions imposées aux secteurs concernés, d'autres instruments doivent être envisagés, permettant grâce à un échange entre secteurs de maximaliser la rentabilité des mesures à prendre. De telles mesures sont actuellement en discussion aux Pays-Bas et une différenciation du choix des instruments devrait être intégrée dans les futurs accords européens; un premier pas est franchi en ce sens, dans le cadre du renforcement prévu de la Directive sur les Grandes Installations de Combustion, en autorisant l'application d'une Stratégie Nationale en guise d'alternative dans le but de respecter certaines exigences en matière d'émissions.

Problématique du lisier

La pollution par le lisier est une surcharge du sol et de l'eau en phosphate et en azote, provenant principalement de l'agriculture et ayant des effets sur l'environnement et la nature. Une grande partie de l'azote présent dans les eaux superficielles néerlandaises provient de l'étranger en suivant les rivières. Les Pays-Bas polluent également le Rhin et la Mer du Nord. Pour les nitrates et les phosphates, le Programme d'Action pour la Mer du Nord prévoit une réduction des émissions de 50% pour la Mer du Nord, avec pour but intermédiaire d'atteindre en 1995 les niveaux de 1985. Les Pays-Bas ont atteint cet objectif pour les phosphates, ce qui n'est par contre pas le cas pour les nitrates. Par ailleurs, les plans NMP1 et NMP2 stipulent que l'agriculture doit atteindre en l'an 2000 un état d'équilibre pour le phosphate et l'azote; NMP3 constate que des mesures complémentaires sont nécessaires pour atteindre cet objectif. Entre-temps, la Directive 'Nitrates' (1991) a été adoptée au niveau européen, qui prescrit d'ici 2003 un objectif de qualité de maximum 50 mg de nitrate par litre d'eau souterraine. La directive prévoit également une norme en matière d'importation de lisier. Cependant, il y a peu de temps encore les Pays-Bas basaient leur politique nationale sur la systématique MINAS, avec des normes de perte, dans le but d'atteindre les objectifs de l'UE d'ici 2008, et a renoncé à faire usage de la possibilité de fixer pour une partie du territoire néerlandais des normes de tolérance.

Les Pays-Bas ont récemment amendé leur politique, dans le but de soutenir leur crédibilité et de respecter la Directive 'Nitrates' sur le plan des délais et de la systématique. Quant au phosphate, mentionnons encore la demande néerlandaise adressée à la Commission européenne en vue d'arriver à un accord sur la réglementation des subventions visant à couvrir les frais supplémentaires liés à l'élimination du lisier dans les zones écologiquement sensibles et fortement polluées par les phosphates. Il est attendu que cette demande sera honorée. De plus, le montant total est relativement limité.

La norme de qualité environnementale est exprimée en valeurs limites et en valeurs cibles pour le sol et pour l'eau, et une harmonisation internationale s'impose en raison du caractère transfrontalier d'une partie des émissions. La directive propose également la possibilité de différencier les niveaux de protection, en fonction du type de sol. Les Pays-Bas disposent des exploitations porcines (et d'autre bétail) les moins polluantes d'Europe; mais l'efficacité écologique est encore insuffisante en vue d'atteindre les plafonds fixés pour les émissions. Soit cette efficacité sera davantage améliorée, soit il faudra réduire les exploitations porcines (et d'autre bétail). Cependant, les Pays-Bas se sont heurtés au fait que trop peu de différenciation est autorisée dans le choix des instruments: la norme en matière d'importation de lisier imposée par la directive est en réalité une prescription de moyens et ne permet aucune liberté dans le choix d'autres moyens, plus adaptés à la situation néerlandaise, en vue de réaliser l'objectif visé. Les questions liées au marché intérieur et à la concurrence jouent, par exemple, un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de mesures d'aide dans un secteur en déclin. Quoi qu'il en soit, la présence d'une politique supranationale (y compris une clause sévère de sanctions) existe et a déjà permis une accélération de la politique nationale.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

La pollution de l'eau

- Le nombre de rivières fortement polluées a considérablement diminué, grâce à la réduction des déversements provenant de sources ponctuelles (p.ex. de phosphore). Le rejet de matières organiques a diminué ces 15 dernières années de 50 à 80%.
- Les concentrations en nitrate dans les rivières européennes ont peu diminué depuis 1980, contribuant ainsi à l'eutrophisation des eaux côtières. L'apport en nutriments issus de l'agriculture reste élevé.
- Les Etats membres utilisent en moyenne environ 21% de leurs ressources en eau douce par an, ce qui est considéré comme un pourcentage de durabilité. Dans les Etats membres méridionaux de grandes quantités d'eau se perdent – chaque année environ 18% de l'eau douce disponible se perd en irrigation, d'autre part, la surexploitation et la salinisation des nappes phréatiques dans les régions côtières sont toujours préoccupantes.

Elimination des déchets

Les Pays-Bas ont mené une politique intensive en matière de déchets. Celle-ci a été motivée principalement par la situation géohydrologique fragile, par les risques pour la santé publique et par les espaces occupés par les décharges, mais également par la rationalisation de la consommation des matières premières. La prévention des déchets est prioritaire; viennent ensuite la récupération, l'incinération et la décharge; cet ordre est fixé sur l'échelle de Lansink. Les Pays-Bas ont joué un rôle important dès le début de la politique européenne des déchets, axée sur la prévention du transfert des déchets vers l'étranger, avec pour conséquence une répercussion des effets écologiques, alors qu'en même temps, les rendements des systèmes de récupération et des installations d'incinération de déchets développés aux Pays-Bas, subissaient des pressions. Les Pays-Bas ont accepté des directives européennes plus souples, à condition qu'ils puissent maintenir la possibilité d'adopter des mesures nationales plus strictes. Cependant, la Directive sur la décharge des déchets est entre-temps entrée en vigueur et la Directive sur la combustion des déchets est presque finalisée, laquelle se rapproche de près des normes allemandes et néerlandaises. Le problème qui risque de se poser prochainement est celui d'une interprétation harmonisée de ces directives dans les différents pays, de même que celui du contrôle et de l'application.

Alors que durant les années '70 et '80, il était encore question d'une approche relativement dogmatique, les années '90 préfèrent des méthodes plus pragmatiques. Pour des raisons environnementales, les Pays-Bas pensent toujours que des exigences strictes sont nécessaires en matière de réutilisation, d'incinération, de décharge, d'importations et d'exportations. Dans ce but, les Pays-Bas ont également participé à la rédaction d'un règlement portant sur la surveillance et le contrôle du transfert des déchets à l'intérieur, mais également à l'extérieur de la Communauté Européenne (EVOA, 1993). Mais avec la suppression des frontières intérieures en Europe, la tension augmente entre les règles du marché intérieur et l'élimination écologique sur le territoire national. Les exigences nationales, plus strictes que dans les pays limitrophes, sont plus difficiles à mettre en œuvre et risquent d'avoir des conséquences économiques négatives. L'amélioration des techniques existantes (par exemple, les techniques de recyclage) et les nouvelles technologies (par exemple, le lavage des fumées résiduelles) demandent une réorganisation des priorités fixées sur l'échelle de Lansink. Cette échelle possède une grande valeur conceptuelle, mais risque aujourd'hui, si l'ordre de priorité est maintenu de façon trop dogmatique et trop opérationnelle, d'avoir un effet paralysant et d'empêcher l'innovation. Une révision du concept est nécessaire sur ce point.

Une réorientation semble nécessaire pour permettre aux Pays-Bas d'adopter une position quant à l'approche de la problématique des déchets. Les avis divergent en Europe à propos de la question de savoir quand une substance devient déchet, imposant donc une protection environnementale, et quand elle est une 'marchandise négociable' à laquelle

s'appliquent les règles du marché intérieur. Les déchets sont de plus en plus souvent considérés en Europe comme une marchandise négociable, comme un produit, et rien ne permettra plus de justifier le maintien des déchets à l'intérieur des frontières néerlandaises. Il s'agit maintenant principalement de créer une bonne infrastructure en Europe en vue de traiter ce produit, une infrastructure qui devra répondre partout en Europe à des exigences environnementales identiques. Ceci impose des exigences très strictes en matière de contrôle et d'application. Protéger le secteur du traitement des déchets aux Pays-Bas apparaîtra sans cesse plus difficile; en effet, il convient de se concentrer sur l'harmonisation des normes de produits et sur les exigences environnementales imposées aux processus de production, afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Dans le cadre de la nouvelle réflexion conceptuelle à propos de la problématique des déchets, les Pays-Bas peuvent certainement jouer un rôle de stimulateur sur la scène européenne. Il est nécessaire de former des coalitions avec d'autres pays ayant des opinions similaires.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

La dégradation du sol

- Les dégâts augmentent et mènent à des pertes irréversibles en raison de l'augmentation de l'érosion causée par l'action de l'eau, de la pollution locale et diffuse constante et des revêtements de surface étanches.

Déchets

- L'UE produit et transporte plus de déchets solides. Les objectifs de la stratégie communautaire en matière de déchets n'ont pas été atteints: les mesures de prévention de la production de déchets n'ont pas stabilisé la production de déchets, et malgré le fait que des progrès considérables ont été réalisés sur le plan de la récupération et du recyclage, la mise en décharge reste la méthode de traitement la plus courante.
- Cependant, le recyclage du verre et du papier augmente, mais pas suffisamment pour permettre une réduction globale de ces flux de déchets.

Substances dangereuses

Les plans NMP1 et NMP2 citent 49 substances comme substances prioritaires. Cela signifie que la présence de celles-ci dans l'environnement représente un risque supérieur au risque négligeable pour l'homme et/ou les écosystèmes. Ces substances sont, entre autres, l'amiante, les métaux lourds comme le cadmium, le mercure et le plomb, les fines poussières, le benzène et les CFC. Des mesures séparées existent pour les pesticides (voyez le dossier suivant). La politique nationale a principalement été axée sur

la collecte de l'information, à l'aide des documents dits de base, sur la formulation de valeurs limites et de valeurs cibles et sur les objectifs de réduction des émissions, éventuellement aussi sur les restrictions d'applications. L'octroi de permis permet de fixer des limites par entreprise ou par installation. De plus, l'élaboration de protocoles d'accord et de plans pluriannuels en collaboration avec différents secteurs est stimulée, en vue de conclure des accords en matière d'objectifs de réduction.

La collecte d'information à propos des risques causés par les substances semble être très problématique, principalement en raison de leur grand nombre. Au niveau européen un inventaire existe, intitulé EINECS³⁵, qui compte 110.000 substances. L'OCDE a entamé l'inventaire de 4500 substances existantes, dont le volume de production est élevé (plus de 1000 tonnes par an). Le programme européen en matière de substances (1993) concerne 2100 substances présentant des risques potentiels, mais ce dernier se heurte au problème causé par la charge de travail pour les Etats membres et pour la Commission européenne, qui a été fortement sous-estimée dans le cadre de ce programme, de même que pour l'industrie, plus particulièrement pour les acteurs industriels qui ne veulent pas ou ne peuvent pas transmettre des données relatives à la consommation et à l'exposition. De plus, il existe plusieurs directives européennes fixant des valeurs limites d'émissions.

Jusqu'à présent, les Pays-Bas ont toujours plaidé en faveur d'une politique nationale plus stricte, si le besoin devait s'en faire sentir. Ce plaidoyer se heurte souvent à des problèmes, étant donné que la législation existante en matière de substances tombait jusqu'à présent sous celle du marché intérieur. Une politique nationale plus stricte est possible, si un Etat membre peut faire valoir une situation nationale spécifique. Ainsi, les Pays-Bas ont réussi à adopter des normes plus strictes pour les agents de protection du bois, le pentachlorophénol (PCP) et le créosote, en faisant notamment appel à la fragilité des nombreuses zones d'eaux superficielles aux Pays-Bas. Cependant, une requête en vue d'imposer une norme plus stricte pour le cadmium a été rejetée par la Commission européenne, au motif que les Néerlandais ne sont pas plus sensibles aux risques pour la santé que les autres Européens.

En ce qui concerne les nouvelles substances, le problème de la diversité nationale n'a qu'un impact limité. Au niveau européen, un régime harmonisé de notification a été élaboré, permettant pour chaque nouvelle substance d'évaluer les risques éventuels, préalablement à la mise sur le marché. Au niveau européen, d'éventuelles mesures restrictives peuvent être rapidement adoptées, étant donné que peu de grands intérêts économiques sont liés à une nouvelle substance. La différenciation par pays n'est pas autorisée pour des raisons de concurrence.

³⁵ Cet 'Inventaire européen des Produits Chimiques Commercialisés' ou 'European Inventory of Existing Chemical Substances' compte 110.000 substances chimiques sur la base de données en provenance de l'industrie.

A présent, la Commission européenne développe une vision stratégique sur le plan de la politique en matière des substances, où tant le principe de précaution que la responsabilité de l'industrie chimique seront à l'ordre du jour. Les Pays-Bas ont pris l'initiative de formuler un éventail de recommandations sur la base du programme national actuel SOMS (Strategisch Omgaan Met Stoffen). La publication de cette vision est attendue à la mi-2000.

Le dossier des substances dangereuses ne peut donc pas être abordé adéquatement par un ou plusieurs Etats; une coopération internationale est indispensable. Celle-ci a déjà débuté, mais elle est encore mal harmonisée. Quant à l'exposition des êtres humains, le besoin d'un niveau de protection harmonisé (exprimé en valeurs limites et en valeurs cibles) ne fait aucun doute. Il est impensable que la protection de la santé d'un Européen exige un niveau de protection différent de celle d'un autre. La question quant au niveau de protection qui sera choisi comme base par l'UE, fait régulièrement surgir des contradictions entre les Etats membres. En ce qui concerne l'exposition des écosystèmes, une différenciation des valeurs limites et des valeurs cibles est possible en fonction du degré de fragilité. Les Pays-Bas y ont également fait appel en raison de la présence importante des eaux superficielles. La différenciation du choix des instruments se justifie également par le fait que les conditions locales demandent parfois une approche adaptée.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

Substances dangereuses

- Grâce aux mesures de contrôle, les risques chimiques et les émissions de certaines substances ont diminué, par ailleurs, les concentrations dans l'environnement de certains polluants organiques rémanents et des métaux lourds diminuent également.
- Pour 75% des substances chimiques négociées en grandes quantités, l'analyse de la toxicité et de l'écotoxicité est cependant insuffisante, et le manque de données empêche une évaluation minimale des risques.

Catastrophes naturelles

- Entre 1990 et 1996, les pertes économiques résultant des inondations et des tremblements de terre, étaient quatre fois supérieures à celles de la décennie précédente. Jusqu'à présent, aucune politique spécifique n'a été élaborée en vue de réduire les conséquences des catastrophes naturelles.
- D'importants accidents industriels se produisent toujours: depuis 1984 plus de 300 accidents ont été signalés dans l'UE. Certains éléments indiquent que les leçons, souvent banales, tirées de ces accidents, sont encore trop peu évaluées et/ou intégrées dans la pratique industrielle.
- L'ensemble du risque pour l'environnement européen lié à la libéralisation de radionucléides suite à un accident, tout en étant réduit, ne peut pas être quantifié.

Les pesticides

La production de pesticides est liée aux risques pour la santé; leur utilisation risque de porter préjudice à l'environnement (national) et à la santé (locale). Ce domaine politique est caractérisé par un marché international avec d'importants intérêts financiers. Au début des années soixante, la sensibilisation aux risques a commencé à se profiler; la politique néerlandaise s'est développée de façon hésitante dans les années '70 et l'élaboration de certaines alternatives a vu le jour, entre autres sous la forme de lutte biologique.

Aujourd'hui, les Pays-Bas font un usage massif de pesticides³⁶ en raison de leur vaste production intensive de produits alimentaires et de fleurs, dont une part considérable est destinée à l'exportation. La lutte biologique y occupe une place de plus en plus importante et les mesures de politique environnementale produisent des effets, mais toutes les entreprises ne respectent pas entièrement les permis octroyés. Il est toujours question de risques pour l'environnement, et plus particulièrement pour les eaux superficielles.

Sur ce marché international, la politique européenne a débuté par l'introduction de la Directive sur la conservation des espèces (1991), qui contient des critères harmonisés pour l'allocation des moyens. Le but est de disposer d'ici 2003 d'une liste européenne positive³⁷. D'autre part, il existe également une Directive portant sur la mise sur le marché de biocides³⁸. Ces directives règlent par ailleurs uniquement l'autorisation. Les objectifs quantitatifs tombent sous les substances dangereuses, et la stratégie européenne en matière de substances est encore en préparation.

Eu égard aux conditions nationales spécifiques (telles que la richesse en eau, le régime de précipitations et les caractéristiques du sol) les Pays-Bas ont mis en œuvre cette directive portant sur l'autorisation de manière assez rigoureuse; de plus, le cabinet cherche à publier rapidement une liste positive des substances autorisées aux Pays-Bas. De nombreuses protestations se font entendre de la part des producteurs, des commerçants et des utilisateurs, nonobstant le fait que la mesure en question (en concertation avec les groupes cibles) a été précédée d'un long préambule, et que pour certaines applications fréquentes des alternatives plus écologiques sont déjà disponibles. Au niveau européen, les Pays-Bas faisait au départ figure de chef de file dans la préparation de la liste positive initiale, mais lors de sa concrétisation, une résistance sociale a provoqué un certain retard par rapport aux autres Etats membres.

³⁶ La consommation néerlandaise est assez faible par unité de produit alimentaire, mais élevée dans l'ensemble.

³⁷ D'après les prévisions actuelles, cet objectif ne sera atteint que quelques années après 2003.

³⁸ Les biocides sont des pesticides non-agricoles, entre autres utilisés dans les agents de protection du bois et dans les peintures anticorrosives utilisées pour les bateaux.

Quant au plaidoyer éventuel des Pays-Bas en faveur d'une différenciation, les conditions sont identiques à celles pour les substances dangereuses. Ce dossier illustre une fois de plus que des conditions spécifiques – dans ce cas d'une utilisation intensive sur une petite surface dans un environnement aquatique riche – requièrent des instruments spécifiques et donc différenciés par pays.

L'état de l'environnement dans l'Union européenne

La santé de l'être humain

- Les problèmes de santé qui ont depuis toujours été mis en rapport avec la qualité de l'eau potable, les installations sanitaires inadéquates et les logements insalubres, ont en grande partie disparus de l'UE.
- Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, les données disponibles indiquent que l'environnement exerce un effet direct limité (c'est-à-dire, responsable pour moins de 5%) sur la santé humaine. Les particules polluantes dans l'air sont la cause possible de 40.000 à 150.000 décès par an chez les citoyens adultes dans l'UE, et l'apparition croissante des cancers de la peau est en partie due à un rayonnement plus important de la terre, résultant de l'appauvrissement de la couche d'ozone.
- Il se peut que l'exposition à des faibles concentrations de substances polluantes complexes dans l'air, l'eau, l'alimentation, les produits de consommation et les bâtiments ébranle la qualité générale de vie ou contribue considérablement à l'asthme, aux allergies, aux intoxications alimentaires, à quelques formes de cancer, à la neurotoxicité et à la dégradation du système immunitaire.

Pour terminer, il convient de constater que dans ces six dossiers environnementaux toute la panoplie de possibilités et d'impossibilités de différenciation en termes de qualité environnementale, de normes d'émission, de normes de produits et d'instruments est passée en revue, comme esquissée à la page 28. Les possibilités de différenciation, dans le but d'atteindre la qualité environnementale recherchée, sont assez limitées, mais néanmoins, il existe souvent des raisons de différencier les normes d'émission, les normes de produits et les instruments. Ces raisons sont généralement déterminées par la fragilité locale ou régionale d'un écosystème spécifique ou par le caractère transfrontalier des émissions. Le cas échéant, les exigences d'harmonisation constituent une condition annexe assez restrictive du point de vue de la politique de marché intérieur et de la concurrence. Les Pays-Bas devront rester très attentifs à l'évolution de ces différents dossiers, afin de plaider à Bruxelles le moment venu, en faveur des possibilités de différenciation souhaitées. Il sera tout aussi important de continuer à participer au développement conceptuel et à la réforme des instruments.

3.4 Les chefs de file

Le rôle des chefs de file

Le développement de la politique environnementale est un processus de changement social, qui débute toujours par des petits points de cristallisation. Des petits groupes de pays sont sur le devant de la scène, insistent sur le changement, demandent aux autorités des initiatives, une politique et une réglementation. Ce phénomène s'observe à l'intérieur d'un Etat membre, mais également au niveau de la coopération au sein de l'Union européenne. En réalité, l'histoire de l'avènement de l'UE en est un exemple. Dans le cadre de cette coopération croissante, un Etat membre peut accorder une plus grande priorité au développement d'une politique environnementale communautaire qu'un autre Etat membre. En raison de son delta très peuplé et de la problématique environnementale que cette caractéristique engendre, les Pays-Bas sont obligés depuis longtemps de devancer de nombreux autres pays européens en termes d'élaboration et de mise en œuvre de la politique environnementale nationale. C'est pourquoi ils ont presque automatiquement fait partie du groupe de tête européen, car le renforcement de la politique environnementale européenne est considéré comme un renforcement indispensable de la politique environnementale nationale. De nombreux problèmes environnementaux ne sont et ne seront abordés adéquatement que dans un contexte international. La forte pression exercée par les Pays-Bas, mais également par des pays comme le Danemark et l'Allemagne, a indiscutablement influencé le développement et l'élaboration de la politique environnementale européenne.

En effet, dans le cas des Pays-Bas cela vaut pour la réflexion conceptuelle et méthodique, le renouvellement des instruments et la transposition effective de la politique au niveau des autres autorités et des acteurs sociaux. Pour cet aspect, notre pays se trouvait et se trouve toujours dans le groupe de tête. Rétrospectivement, nous pouvons dire que les Pays-Bas ont bien plus influencé le développement de la politique environnementale européenne que ce que l'on pouvait initialement attendre au vu de l'étendue de ce pays. Sur ce plan, les Pays-Bas ont également exercé une influence consciente sur le processus d'élaboration de la politique environnementale à Bruxelles. L'expérience et le savoir-faire ont été mis à la disposition par le biais de détachements, des relations de collaboration ont été développées avec d'autres pays, la présidence a servi des fins stratégiques, etc. Le Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement de l'UE s'est fortement inspiré de la systématique des NMP néerlandais.

Les Pays-Bas retombent dans la moyenne

Cependant, l'image des Pays-Bas chef de file, est depuis lors expressément nuancée, non seulement aux Pays-Bas, mais surtout en dehors. Les Pays-Bas sont depuis quelques années qualifiés de moyens à Bruxelles et dans d'autres capitales européennes.

Les Pays-Bas adoptent depuis quelque temps une attitude plus défensive lors de nombreuses négociations au niveau européen, et se consacrent plus à la défense de leurs propres intérêts. Les Pays-Bas ne sont certainement plus chef de file, lorsqu'il s'agit de la qualité environnementale actuelle, d'autant moins lorsqu'il s'agit d'appliquer la réglementation européenne (par exemple, les Directives 'Oiseaux' et 'Habitats'³⁹, les pesticides et la Directive 'Nitrates'). En effet, dans le cas de la Directive 'Nitrates', où on parle de mise en demeure, la position de pays précurseur se retourne maintenant contre les Pays-Bas. Ainsi, la crédibilité des Pays-Bas dans la mise en œuvre adéquate de la politique environnementale européenne est remise en cause. D'autres Etats membres, qui pendant et après leur adhésion ont subi de fortes pressions pour que l'ensemble de la politique environnementale soit mise en œuvre de manière adéquate, sont aujourd'hui peu enclins à se montrer coulants. Par conséquent, un rôle de chef de file ne sera envisageable que s'il ne subsiste aucun doute quant à la crédibilité lors de la mise en œuvre de la politique environnementale.

De chef de file à coalition changeante

L'image des Pays-Bas, celle du chef de file de la politique environnementale européenne, doit expressément être revue. Ce n'est pas un jugement de valeur au sens absolu et les mérites de la position néerlandaise dans le passé ne doivent pas être perdus de vue. Le terme 'chef de file' ne s'applique d'ailleurs plus à un des autres Etats membres. Entre-temps, il est beaucoup plus souvent question de relations changeantes entre les pays à propos de certains thèmes spécifiques, comme par exemple la taxe européenne sur l'énergie. Dans ce sens, il est à nouveau possible de parler d'un rôle de précurseur pour un ou plusieurs pays, mais uniquement dans le cadre d'une stratégie développée avec d'autres pays dans le but de poursuivre les changements de la politique environnementale européenne.

³⁹ Cela fait vingt ans que les Pays-Bas n'appliquent pas correctement la Directive 'Oiseaux', en dépit de quatre mises en demeure par la Cour européenne pour non-respect des obligations.

4 La position des Pays-Bas

4.1 Les Pays-Bas, partie de l'Europe

Les Pays-Bas sont un petit pays à l'échelle européenne, qui depuis le tout début a compris l'importance du processus de coopération et d'unification européenne. Les Pays-Bas ont participé en avant-garde à l'élaboration de la politique environnementale communautaire et ont exercé une grande influence, malgré leur taille. Non seulement parce que les Pays-Bas ont été forcés très tôt de mener une politique environnementale nationale très vaste, en raison de la situation géographique et de la densité élevée de sa population, et donc d'inventer eux-mêmes la roue. Mais également parce que les Pays-Bas ont su utiliser intelligemment le processus de prise de décision de Bruxelles, en proposant dans une phase préliminaire leurs idées et leurs concepts et en détachant des experts néerlandais auprès de la Commission européenne.

Cependant, il convient de constater que les Pays-Bas sont moins en avant-garde ces dernières années, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de la politique environnementale. C'est pourquoi le Conseil a l'impression que, malgré l'influence que les Pays-Bas avaient jadis sur l'élaboration de la politique environnementale européenne, une distance considérable existe aujourd'hui entre les décideurs politiques de La Haye et les décideurs politiques de Bruxelles. Bien que déjà 70 à 80% de la réglementation environnementale néerlandaise soit déterminée directement ou indirectement par l'UE, Bruxelles semble être trop éloignée pour bon nombre d'hommes politiques et de fonctionnaires néerlandais. De même qu'il existe parfois une trop grande distance entre les négociateurs bruxellois et les futurs applicateurs de cette politique aux Pays-Bas, comme par exemple dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive 'Nitrates'.

Malgré que les Pays-Bas jouent toujours un rôle important lorsqu'il s'agit d'un apport conceptuel, ce sont plus particulièrement les lacunes dans la mise en œuvre de la politique qui ébranlent la crédibilité des Pays-Bas. Rétablir cette crédibilité constitue cependant une condition essentielle pour pouvoir jouer un rôle de stimulateur, si tel est le souhait, lors du développement futur de la politique environnementale européenne. Les Pays-Bas font de plus en plus *partie de* l'Europe. De nombreux développements dynamiques sont en cours sur différents fronts dans cette Europe et des changements en termes de configuration, de rapports de force mutuels et de relations de collaboration se produiront à un rythme élevé. Cependant, il y aura toujours des pays qui feront pression, en étroite collaboration avec d'autres Etats membres du même avis, pour aller au-delà du bien commun dans certains domaines de la politique. De tels pionniers restent indispensables, mais ne fonctionneront correctement que s'ils concluent des accords stratégiques de coopération au sein de coalitions changeantes avec d'autres Etats membres. Le rôle

chef de file ne sera bien joué que si la mise en œuvre de la politique élaborée se fait correctement au niveau national.

4.2 Les progrès de la politique environnementale européenne

L'avenir du développement de la politique environnementale européenne est incertain. Il est question d'un mouvement d'aller-retour, où deux pas en avant sont souvent suivis d'un pas en arrière. A plus long terme, des progrès considérables ont néanmoins été réalisés au niveau européen. Mais il reste beaucoup à faire; à la lumière de ce constat, le Conseil émet l'avis suivant à propos des cinq obstacles susmentionnés au progrès de la politique environnementale européenne.

La **structure de prise de décision** de l'UE est en pleine discussion. L'UE va connaître un élargissement au cours de la prochaine décennie de 15 Etats membres à probablement plus de 30. Il est impossible de dire aujourd'hui où va s'arrêter ce processus ni où il devrait s'arrêter. Par contre, il est clair que d'importantes modifications sont nécessaires en termes de transparence et de légitimation démocratique des institutions européennes, telles que le Parlement européen, la Commission, le rôle des chefs de gouvernement et des conseils ministériels sectoriels individuellement, mais également en termes de fonctionnement des instituts de normalisation et de certification. C'est important pour le fonctionnement de l'UE en tant que 'unité' politique, et plus particulièrement pour l'avenir de la politique environnementale européenne. C'est pourquoi il convient de promouvoir la sensibilisation à l'UE, tant au sein des Etats membres qu'à l'échelle européenne. Lors du prochain élargissement de l'UE, le champ d'application de l'acquis environnemental devra s'étendre à la majeure partie de l'Europe. Les résultats seront davantage bénéfiques pour l'environnement. Des délais de transition seront certainement envisagés à cette fin pour les pays adhérents, mais tous les accords devront être conclus à la lumière d'une transposition complète de l'acquis et d'une adhésion à part entière. Il n'est donc pas vraiment question de différentes vitesses, mais plutôt de différentes 'distances to target' avec des objectifs finaux identiques⁴⁰. Le Conseil est conscient par ailleurs que l'élargissement de l'UE concerne plus que le simple intérêt écologique; des considérations de stabilité et de sécurité peuvent être prioritaires. Quoi qu'il en soit, il convient d'éviter que la solidarité mutuelle – un élément essentiel de la structure européenne actuelle – soit érodée. Du point de vue de l'efficacité écologique, il convient à tout le moins que ceux qui se trouvent au niveau de la couche extérieure de "l'oignon", aient autant que possible envie de se rapprocher du noyau.

La **mise en œuvre proprement dite** de la politique environnementale européenne doit être abordée plus sérieusement, d'une part, en intensifiant le contrôle de la transpo-

⁴⁰ Mais les objectifs finaux pourront évidemment être reformulés et affinés. Ils s'appliqueront ensuite à tous les Etats membres.

sition et de l'implémentation, et d'autre part, en rendant le contrôle et l'application plus opérationnels et qualitatifs, tant au niveau européen qu'au niveau des Etats membres individuels. Pour ce faire, il convient de permettre une meilleure comparaison des instruments de contrôle et de surveillance entre les divers Etats membres. La création d'une Inspection européenne de l'environnement indépendante est indispensable en vue d'une collaboration efficace avec les inspections nationales. La clause de sanction en cas de mise en demeure doit être appliquée en conséquence et, si besoin en est, renforcée. La Commission dépend actuellement largement des plaintes formulées par les citoyens et par les organisations écologiques, et ce mécanisme pourrait être consciemment renforcé, en procédant à une information des possibilités d'introduire des plaintes et en facilitant le rôle des organisations écologiques. Le soutien de ce mécanisme est particulièrement important dans les pays candidats à l'adhésion.

L'**intégration externe** de l'environnement dans les autres secteurs politiques doit être intensifiée par le biais de différents canaux. Un élément positif est que le président Prodi a entre-temps créé, dans différents domaines politiques, dont le développement durable, un petit noyau de commissaires, sous sa propre direction. Il est à espérer que ceci amènera une plus grande efficacité, mais il s'agit également d'un important signal de la valeur que le président de la Commission accorde à ces aspects. En outre, les conseils ministériels sectoriels devront renforcer l'harmonisation de leur prise de décision mutuelle. Il est aussi important que la position du Parlement européen soit renforcée dans le processus de prise de décision. Par ailleurs, les différents secteurs devront faire rapport de leurs progrès en matière de durabilité; les pressions sociale et politique constituent une condition annexe expresse. L'allocation d'importants fonds européens aux différents domaines politiques devra être dotée de critères de durabilité et l'argent devra être remboursé si les conditions ne sont pas respectées dans les délais fixés. L'expérience de la clause de sanction portant sur la mise en œuvre proprement dite des directives, indique qu'un système d'amendes peut être un instrument de gestion particulièrement efficace. Etant donné que la nécessité d'une intégration externe a été établie dans les textes de traité, on peut soulever la question de savoir si une procédure d'appel auprès de la Cour européenne peut accélérer le processus d'intégration.

L'importance de la promotion de la **sensibilisation** au renforcement de la politique environnementale et à un meilleur contrôle de son implémentation, a déjà été soulignée. Remarquons encore que la promotion de la sensibilisation est l'élément par excellence que les Etats membres peuvent développer individuellement ou bilatéralement dans le cadre d'accords de coopération avec d'autres Etats membres ou avec des pays candidats. Les démarches nécessaires ont été entreprises, mais un renforcement s'impose pour que les Etats membres puissent utiliser leur savoir-faire et leur connaissance dans les domaines de la politique environnementale qu'ils maîtrisent particulièrement bien.

Les accords mondiaux relatifs à la réduction des **effets écologiques du commerce** sont essentiels, parce qu'aucun bloc ni continent ne peut surmonter la problématique environnementale sans l'aide des autres. Le prochain Cycle du Millénaire peut y contribuer, bien que les perspectives ne soient pas très prometteuses sur ce plan. Si, d'une perspective néerlandaise, la politique environnementale européenne apparaît parfois comme un pas en arrière, dans le contexte du commerce mondial, la politique environnementale européenne doit être considérée comme un acquis à défendre chèrement. Le Conseil est d'avis que la poursuite de la libéralisation du commerce mondial doit aller de pair avec la poursuite de l'institutionnalisation et de l'internalisation de la politique environnementale. L'un ne va pas sans l'autre. Dans son avis⁴¹ 'Durabilité mondiale et emprunte écologique', le Conseil demande que l'OMC accepte les conséquences des traités environnementaux internationaux et qu'elle applique ces traités aux règles régissant le commerce. Une répercussion des coûts environnementaux (vers autrui et vers les utilisateurs futurs) doit être évitée et un accès équitable à la marge écologique mondiale doit être garanti à tous les pays. Dans l'esprit de ce partenariat, mentionné dans la Déclaration de Rio de 1992, le Cycle du Millénaire devra se concentrer sur une intégration en profondeur des exigences environnementales dans les traités internationaux régissant le commerce.

4.3 La politique environnementale néerlandaise dans le contexte européen

Bien plus encore qu'initialement prévu lors de la formulation de la demande d'avis, le futur élargissement semble impliquer des modifications essentielles de l'élaboration et de la structure de prise de décision de l'UE. Certaines propositions formulées, par exemple, par la Commission Dehaene risquent d'avoir des conséquences importantes pour la scène politique environnementale européenne dans les années à venir; c'est d'ailleurs un terrain qui n'est pas encore totalement délimité. De plus, les règles du jeu n'ont pas encore été clairement établies. Cela ne rend pas plus facile la réponse aux questions du Ministre, mais néanmoins, ces dernières appellent quelques conclusions claires:

- a faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas tendent vers une harmonisation maximale du niveau de protection, ou
- b faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas utilisent activement les possibilités proposées par le droit européen en matière de différenciation de vitesse et de niveau de protection, et
- c faut-il que les Pays-Bas jouent un rôle de chef de file lors de la création de coalitions en vue d'une 'coopération renforcée'?

⁴¹ Voyez la note de bas de page 1.

Un niveau de protection harmonisé pour toute l'Europe ?

Chaque niveau de protection souhaité (en termes de normes de qualité) est basé sur une quelconque forme de consensus scientifique et/ou politique relatif à l'acceptabilité des risques pour la santé humaine et pour la fragilité des écosystèmes. Ceux-ci se traduisent en valeurs limites et parfois en valeurs cibles pour les différentes substances. Les évaluations de risques, à la base de ces valeurs, ne se prêtent pas, sous un certain seuil, à la différenciation par Etat membre: une femme grecque ou un homme suédois, ou encore un balbuzard pêcheur espagnol ou finlandais, ne présentent aucune différence physique quant au degré de fragilité pour la pollution de l'environnement, de sorte qu'aucune raison ne justifie la différenciation des risques. Evidemment, ces évaluations de risques peuvent à tout moment être adaptées par la sphère politique, sur la base de nouvelles données scientifiques et/ou sociales, mais le cas échéant, elles s'appliqueront à nouveau à tous les Etats membres. Pour autant qu'il s'agisse du niveau de protection de l'être humain, la réponse à la question du Ministre est univoquement positive: l'évaluation des risques acceptables pour la santé devra être harmonisée dans l'ensemble de l'UE et devra aboutir, quant à la qualité de base, à des valeurs limites et des valeurs cibles identiques pour tous. En cas d'effets écologiques qui influencent le bien-être des personnes, mais qui ne présentent pas de menace pour la santé et qui, par ailleurs, n'ont pas de caractère transfrontalier (par exemple, une nuisance sonore), il n'est pas nécessaire d'imposer un niveau de protection harmonisé de façon contraignante; l'application nationale ou régionale peut se faire dans un certain spectre, en fonction des circonstances et des préférences locales. De plus, une certaine différenciation est envisageable lorsqu'il s'agit d'écosystèmes: la fragilité de certains écosystèmes peut justifier un niveau de protection supérieur. Finalement, un écart vers le bas, sous le niveau de protection harmonisé, est envisageable pour une période convenue au préalable, bien qu'à titre transitoire uniquement. Il ne peut donc être question sur ce point que d'une différence en termes de vitesse de réalisation de l'objectif final, où seul l'instant de réalisation change et non pas l'objectif final.

Différencier la manière dont le niveau de protection est atteint?

Etant donné des normes de qualité environnementales qui sont basées sur les risques sanitaires pour l'homme et l'animal et sur la fragilité des écosystèmes, une large différenciation des mesures environnementales sera nécessaire dans la manière dont le niveau de protection est atteint. Il existe, en effet, une grande diversité des circonstances locales et régionales, une diversité qui ne fera qu'augmenter avec l'élargissement de l'UE. Il s'agit d'une variété sur le plan de la densité de la population, de la nature du sol, de la richesse en eau, de la biodiversité présente, des régimes de précipitations, de la présence de l'industrie, de l'agriculture et de l'élevage, etc. Une panoplie de normes d'émission et de normes de produits sera donc nécessaire afin d'atteindre une situation finale satisfaisante quant au niveau de protection; c'est à tort que ces normes sont souvent considérées comme une différenciation du niveau de protection.

Le cas échéant, les Pays-Bas devront également défendre leur propre droit à la différenciation en termes de vitesse, de normes d'émission et de produits. Le droit à la différenciation des instruments autorisés sera, selon le Conseil, tout aussi important à l'avenir. C'est justement eu égard à cette diversité des circonstances locales, qu'il est essentiel qu'à l'avenir les directives et les règlements communautaires indiquent les objectifs plutôt que les moyens. Les protocoles d'accord en sont un bon exemple, bien que cet instrument ne puisse pas être utilisé de la même manière dans tous les Etats membres, en raison de certaines différences dans leur étendue, leur système juridique et leur culture. Ceci pose d'ailleurs des exigences très élevées quant à l'amélioration de la qualité et l'harmonisation du contrôle et de l'application dans tous les Etats membres. Par ailleurs, les instruments développés en vue de fonctionner au niveau international devront être harmonisés autant que possible, afin d'élargir au maximum leur champ d'application. De plus, les possibilités de différenciation des normes de produits, des normes d'émission et des instruments sont limitées par la politique européenne du marché intérieur et de la concurrence. Néanmoins, les règles concernées laissent suffisamment d'espace pour la différenciation.

Un rôle de chef de file pour les Pays-Bas en vue d'une coopération renforcée?

Les Pays-Bas font de plus en plus *partie de* l'Europe. La majorité des problèmes de la politique environnementale ne seront résolus que par le biais d'une coopération internationale, et la tâche ne sera pas aisée. Cependant, il y aura toujours des pays qui feront pression, en étroite collaboration avec d'autres Etats membres du même avis, pour aller au-delà du bien commun dans certains domaines de la politique. De tels pionniers restent indispensables, mais ne fonctionneront correctement que s'ils concluent des accords stratégiques de coopération au sein de coalitions changeantes avec d'autres Etats membres. Un excès de rigidité n'aura que des effets néfastes et il est clair, par ailleurs, que (le rétablissement de) la crédibilité dans l'application de la politique environnementale commune au niveau national, constitue une condition essentielle pour pouvoir jouer un rôle de chef de file dans l'évolution future de la politique environnementale européenne.

Cependant, il n'est pas encore clair comment cette coopération s'établira. Elle dépend en grande partie des changements futurs dans la structure de prise de décision de l'UE. Mais la réponse à la question du Ministre est donc affirmative. Avec la modestie qui s'impose et le rétablissement de la crédibilité sur le plan de la mise en œuvre de la politique, les Pays-Bas appartiendront sans aucun doute, aux côtés d'autres Etats membres, au groupe de pionniers qui, par exemple, souhaitent poursuivre le développement des instruments dans le domaine de la politique climatique. Les discussions que mène actuellement un petit groupe de pays⁴² à propos d'une taxe européenne sur l'énergie et le CO₂, en sont une bonne illustration. Un rôle de stimulateur est également envi-

⁴² On a vu utiliser le terme 'éco-Schengen' par analogie avec les accords conclus entre quelques pays membres de l'UE concernant la politique en matière de demandeurs d'asile. Ces accords ont entre-temps gagné le statut de politique européenne.

sageable dans le cadre de l'innovation conceptuelle de la problématique des déchets, de l'amélioration de la mise en œuvre de la réglementation, ainsi que du contrôle et de l'application, tant au niveau national et régional qu'au niveau européen, du renforcement de l'intégration externe entre les divers secteurs de la Commission européenne, du renforcement de la sensibilisation du public et du rôle des organisations écologiques, plus particulièrement dans les pays candidats à l'adhésion, de même que d'une rationalisation des fonds européens. Et lorsqu'il s'agit de déterminer la position de l'UE à l'occasion du prochain Cycle du Millénaire de l'OMC, un rôle de stimulateur est également possible, en vue de veiller à ce que les nouveaux accords mondiaux présentent une meilleure intégration des conditions environnementales annexes dans les traités relatifs au commerce international, et que ceux-ci ne constituent pas un retour en arrière par rapport à la politique environnementale européenne actuelle.



**Ministère du Logement,
de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement**

Rijnstraat 8,
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
IPC 670
téléphone +31 70 339 4666
fax +31 70 3391306

Annexe 1: Demande d'avis

Au Président et aux membres du
Conseil néerlandais pour le Logement,
l'Aménagement du Territoire et
l'Environnement

Référence: DGM/IMZ/98123916 Date: 23 déc. 1998

Concerne:
demande d'avis

Monsieur le Président,

Dans le programme de travail 1999 du Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement, il est tenu compte d'un avis mondial et d'un avis européen.

Par la présente, je voudrais demander au Conseil d'axer l'avis relatif à la politique environnementale mondiale sur "l'empreinte écologique", et l'avis relatif à la politique environnementale européenne sur la demande de vitesses différentes en Europe.

Vous trouverez ci-joint la problématique plus détaillée pour les deux sujets.

J'aimerais recevoir vos avis respectivement pour le 1er mai 1999 (Mondial) et la fin décembre 1999 (Europe).

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

*Le Ministre du Logement, de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement*

J.P. Pronk

Demande d'avis sur la politique environnementale européenne

1. Introduction

La situation environnementale en Europe se caractérise par une mosaïque de problèmes et de solutions. Les problèmes ne se présentent pas de façon uniforme, la politique est formulée dans divers cadres et implémentée de manières variées. Il y a dès lors en Europe des différences considérables en ce qui concerne le niveau de protection.

Les nouvelles possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam par rapport aux différences de vitesse et de niveau de protection lors du développement de la politique ainsi que l'extension future de l'UE rendent d'actualité la question de savoir "comment agir dans ce domaine".

Par la présente, je vous demande dès lors de formuler un avis sur l'engagement futur des Pays-Bas dans la politique environnementale européenne à la lumière des actuelles et futures possibilités de différences de vitesse et de niveau de protection au sein de l'UE.

Le cadre de la demande d'avis est esquissé ci-dessous, en particulier les possibilités de flexibilité dans le droit européen, la perspective d'une extension de l'UE et quelques considérations sur le développement de la politique environnementale européenne. Par ailleurs, la problématique est commentée plus en détail.

2. Cadre

Possibilités de flexibilité dans le droit européen

Dans la pratique actuelle, il est fait usage des possibilités de flexibilité suivantes, que le Traité instituant la Communauté européenne propose explicitement ou n'exclut pas:

- a. Les Etats membres peuvent – avec obligation de notification à la Commission – maintenir ou introduire un niveau de protection national supérieur après l'adoption d'une réglementation communautaire basée sur le Titre relatif à "L'Environnement" (art. 130R à 130T inclus).
- b. Une telle réglementation communautaire peut stipuler, pour les Etats membres, qu'ils peuvent maintenir temporairement et en partie leur niveau de protection plus bas (art. 130S alinéa 5).

c. Les Etats membres peuvent - moyennant confirmation par la Commission – appliquer un niveau de protection supérieur après l'adoption d'une mesure d'harmonisation relative au Marché Intérieur (art. 100 A alinéa 4). Jusqu'à présent, cela a eu lieu dans 10 cas (3 NL, 3 DK, 2 D et 2 SV), 2 cas seulement ayant été réglés par la Commission (par l'affirmative). Il s'agit surtout d'interdictions nationales en matière d'utilisation de substances telles que le cadmium, la créosote et les PCP, alors que les directives communautaires sur les produits permettent encore de faibles concentrations de ces substances.

d. Ces mesures d'harmonisation sur le Marché Intérieur décrites sous c. fixent également des fourchettes, plutôt que des normes univoques, dans les limites desquelles les Etats membres doivent adapter leur législation nationale.

e. dans le cadre de l'adhésion à l'Union, des délais de transition peuvent être fixés pour l'adaptation de la législation nationale. Jusqu'au 1er janvier 1999, la Finlande, l'Autriche et la Suède par exemple ont obtenu des exemptions en ce qui concerne leur niveau de protection supérieur par rapport à certaines directives relatives au marché intérieur. La Communauté pourra réaliser ce niveau de protection supérieur dans cet intervalle. Sinon, ces pays devront faire un pas en arrière (ou faire usage de l'art. 100A alinéa 4).

f. A défaut de processus décisionnel communautaire, un groupe d'Etats membres peut sortir de l'Union pour harmoniser leurs législations nationales ou faire en sorte qu'elles ne s'écartent pas trop les unes des autres. Un exemple de ceci réside dans la série d'accords La Haye-Helsinki-Vienne-Berlin-Stockholm relatifs aux taxes à l'énergie, qui ont jusqu'à présent échoué au sein du Conseil EcoFin du fait de l'exigence d'unanimité (art. 99).

g. Dans des propositions récentes de directives et autres réglementations, la (possibilité de) différenciation par pays ou par région est consciemment introduite. Exemples: la directive cadre sur l'Eau avec l'approche par bassin hydrographique et les accords sur des pourcentages différents par pays pour la réduction des émissions de CO₂.

En résumé, tant le Traité que les décisions basées sur celui-ci offrent une marge permettant aux Etats membres de maintenir un niveau de protection supérieur par rapport à l'acquis communautaire, d'adapter ce niveau et parfois de le maintenir temporairement à un niveau plus bas.

Traité d'Amsterdam

Dans le Traité d'Amsterdam, la marge laissée pour s'écarter de la politique communautaire est agrandie.

a. Il est mis fin, et ce par l'affirmative, à l'imprécision quant à savoir si la clause d'exception de l'art. 100 A alinéa 4 est bien valable pour la politique environnementale nationale devant encore être introduite.

b. Une 'coopération renforcée' entre Etats membres au sein de l'Union est rendue possible à neuf conditions générales (comme une sorte de 'clause ultimatum' et la participation d'au moins la moitié des Etats membres).

Les quelque 20 % de politique environnementale communautaire basés sur la réalisation du marché intérieur (art. 100 A) sont exclus de la 'coopération renforcée' dans le premier pilier. Ceci vaut également pour la politique environnementale basée sur des articles relatifs au commerce, à l'agriculture, à la pêche, au transport et à la cohésion économique et sociale.

L'extension de l'UE

Les négociations formelles avec six candidats Etats membres d'Europe Centrale et Orientale et Chypre ont entre-temps débuté. Les premières adhésions auront probablement lieu dans la première moitié de la prochaine décennie.

Au cours des négociations relatives à l'extension de l'Union, les Pays-Bas ont jusqu'à présent posé comme principe que la reprise totale de l'acquis communautaire en matière d'environnement et l'implémentation la plus rapide possible de celui-ci constituent une condition d'adhésion. Lors de l'adhésion on peut effectuer, pour chaque pays et en fonction de la situation environnementale, une différenciation par article de la directive en ce qui concerne les délais de transition lorsqu'il s'agit d'une législation environnementale 'compartimentale'. La législation relative aux procédures administratives telles que l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), à la prévention et au contrôle intégrés de la pollution (directive IPPC) et à l'accès à l'information sur l'environnement doit être adoptée au moment de l'adhésion. Dans le cas où la qualité environnementale est meilleure qu'au sein de l'UE, il faut prendre garde à la régression.

Considérations sur le développement de la politique environnementale européenne

De nombreuses analyses font apparaître que l'acquis communautaire dans le domaine environnemental a été réalisé ces 25 dernières années grâce à la pression d'un groupe de

tête d'Etats membres comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark. Pendant cette période – même quand la prise de décision sur les affaires environnementales se faisait à l'unanimité – ce groupe de tête a toujours été à même de convaincre les autres Etats membres en faisant appel au caractère transfrontalier de la pollution de l'environnement (air, eau) et aux implications commerciales de la politique sur les produits. Ces arguments plaident en fait contre la 'coopération renforcée'. En outre, la pression du groupe de tête pourrait peut-être perdre son effet parce que les autres Etats membres peuvent inviter le groupe de tête à davantage de coopération mutuelle. Cela pourrait à la longue entraîner une dualité dans le niveau de protection européen.

Il peut toutefois aussi être de plus en plus difficile de convaincre une majorité qualifiée d'Etats membres, après l'extension notamment, de la nécessité d'accroître le niveau de protection de l'UE. La 'coopération renforcée' offre alors une chance aux Etats membres qui sont partisans d'une politique plus poussée. En outre, il est possible que ce soit le niveau de protection supérieur qui donne le ton au sein de l'Union, par exemple du fait de décisions de l'industrie en matière d'investissements.

La politique environnementale peut toutefois être basée aussi sur des articles pour lesquels l'unanimité entre Etats membres est requise, comme l'article 99 ayant trait aux impôts indirects et l'article 235 qui fonctionne comme une sorte de filet de sécurité. Un exemple connu est la tentative vaine jusqu'à présent de mettre sur pied une taxe européenne sur l'énergie. Bien qu'il serait préférable d'adopter un processus décisionnel faisant appel à la majorité qualifiée, l'introduction de la 'coopération renforcée' peut également constituer une solution. La décision à cet égard devrait d'ailleurs être prise alors à la majorité qualifiée.

3. Demande d'avis

A la lumière de ce qui précède, ma demande d'avis est à spécifier comme suit. Je voudrais vous demander que vous apportiez un jugement et un avis sur la question suivante:

- Faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas tendent vers une harmonisation maximale du niveau de protection, ou
- faut-il, dans le cadre de la politique européenne, que les Pays-Bas utilisent activement les possibilités proposées par le droit européen en matière de différenciation de vitesse et de niveau de protection, et
- faut-il que les Pays-Bas jouent un rôle de chef de file lors de la création de coalitions en vue d'une 'coopération renforcée'?

Tout ceci doit être examiné à la lumière de la future extension de l'Union européenne.

Le cadre de contrôle par rapport aux questions ci-dessus est constitué des objectifs fixés dans le troisième plan national de politique environnementale (NMP3) pour autant que le processus décisionnel au sein de l'UE apporte une contribution à la réalisation de ceux-ci. Il faut penser ici en premier lieu aux thèmes environnementaux mondiaux et régionaux tels que les Changements climatiques et l'Acidification et aux groupes cibles tels que les Transports et l'Industrie.

Etant donné la diversité des objectifs fixés dans le NPM3, on pourra, dans la formulation d'un avis, opérer une distinction par exemple en fonction des thèmes, des groupes cibles, des phases et aspects politiques. Ainsi, la marge d'action néerlandaise au sein des négociations de l'UE est sans doute plus grande lorsqu'il s'agit des instruments à mettre en oeuvre, par exemple pour l'introduction d'une taxe à l'énergie, que lorsqu'il est question de déterminer des objectifs qualitatifs, par exemple des valeurs limites pour les fines particules présentes dans l'air.

Le Traité d'Amsterdam entrera probablement en vigueur en mars 1999. J'apprécierais dès lors de recevoir votre avis d'ici la fin décembre 1999.

Annexe 2: Définitions et abbréviations

Acquis communautaire:	l'ensemble des lois et des réglementations de l'Union européenne
Acquis environnemental:	ensemble de la législation et de la réglementation européenne sur le plan de l'environnement
Acte unique européen:	document par lequel est établie la révision du Traité de Rome
Agence européenne pour l'environnement:	Institution européenne pour la surveillance de la qualité environnementale dans les Etats membres, créée à Copenhague
BAT:	Best Available Techniques, meilleures techniques disponibles
Benchmarking:	instrument politique par lequel les entreprises s'obligent à appartenir au top mondial en matière de prestations écologiques
Biocide:	pesticide non-agricole
CE:	Commission européenne; fait des propositions en vue d'une législation et d'une réglementation européenne, veille à leur application et coordonne la mise en œuvre politique dans les différents domaines communautaires
CE:	Communauté européenne
CEN:	Comité européen de normalisation
CFC:	chlorofluorocarbones,attaquent la couche d'ozone interne à l'Union européenne
Communautaire:	interne à l'Union européenne
CO ₂ :	dioxyde de carbone, le principal gaz à effet de serre dans le cadre de cet avis, plus spécifiquement la
Commission:	Commission européenne
Commission Dehaene:	a fait rapport à la Commission européenne à propos de l'élargissement de l'UE
Concept of variable geometry:	concept de géométrie variable, au sein duquel l'intégration européenne aura une portée différente dans différents groupes de pays
Conseil de l'Environnement:	réunion du Conseil des Ministres de l'Environnement des Etats membres
Conseil de l'Europe:	(ou sommet européen) composé des chefs d'Etat ou des chefs de gouvernement, du président de la Commission européenne; dicte les grandes lignes politiques et discute des problèmes actuels

Conseil des Ministres:	réunion des ministres des Etats membres, dans un certain domaine politique, par exemple: le Conseil de l'Environnement
Cour:	Cour de Justice, plus haute instance de l'Union européenne, également appelée Cour européenne
COV:	composés organiques volatiles
Cross-compliance:	soutien de l'agriculture en échange de prestations environnementales spécifiques
Cycle du Millénaire:	prochaine ronde de négociations de l'OMC
Déclaration de Rio:	résultat de la réunion de la CNUED à Rio de Janeiro, 1992
Dépôt:	retombée, par exemple de substances acides
Développement durable:	un développement qui doit être à même de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la possibilité pour les générations futures à satisfaire leurs
Directive:	instrument contraignant de la politique européenne visant la transposition dans la législation nationale
Directive cadre:	directive par laquelle les objectifs sont élaborés au niveau communautaire, mais qui permet aux Etats membres de maintenir une certaine flexibilité dans le choix de la combinaison des instruments rentables et efficaces
Dispositions «en bout de chaîne»:	dispositions environnementales de contrôle «en bout de chaîne», contrairement aux dispositions de contrôle en début de chaîne
Eco-label:	ou label écologique, information écologique sur les produits
Eco-taxe:	instrument fiscal à l'aide duquel les objectifs de la politique environnementale sont (entre autres) poursuivis
EEB:	European Environmental Bureau, Bureau européen pour l'Environnement, ensemble d'organisations écologiques qui collaborent
EINECS:	European Inventory of Existing Chemical Substances ou Inventaire européen des substances chimiques commercialisées
Emissions négociables:	un des instruments flexibles, par lequel un pays ou une entreprise satisfait (partiellement) à son obligation de réduction des gaz à effet de serre par une commercialisation dans un autre pays ou une autre

Enforcement:	entreprise soumis à l'obligation de Kyoto ou application, veiller à ce que les lois et les règles soient correctement appliquées
EVOA:	Règlement européen portant sur le transfert trans-frontalier des déchets
Fonds structurel:	fond européen (sectoriel) en vue du financement de projets dans les Etats membres
Helsinki:	lieu du sommet européen de décembre 1999
Impel:	Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement
Implémentation:	mise en œuvre d'une réglementation
IPPC:	Integrated Pollution Prevention and Control, directive PRIP: Prévention et Réduction Intégrées de la Pollution
Kyoto:	lieu de la réunion de la cinquième Conférence des Parties signataires du Traité Climatique, décembre 1997, au cours de laquelle le célèbre protocole de Kyoto a été adopté
Marché intérieur:	le marché économique au sein de l'Union européenne
Mécanisme pour un Développement Propre:	un instrument flexible, par lequel un pays réalise (partiellement) son obligation de réduction de gaz à effet de serre dans un pays non-concerné par le protocole de Kyoto
Mise en demeure:	Jugement prononcé par la Cour de Justice portant sur l'application insuffisante par un Etat membre, par exemple des exigences d'une directive (anglais: infringement)
Mise en œuvre conjointe:	instrument par lequel un pays réalise (partiellement) son obligation de réduction des gaz à effet de serre dans un autre pays avec l'obligation Kyoto
NH ₃ :	ammoniac
NMP:	Nationaal Milieubeleidsplan, plan de politique environnementale néerlandais
NO _x :	dioxyde d'azote
OCDE:	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OGM:	organismes génétiquement modifiés
OMC:	Organisation Mondiale du Commerce: plate-forme de négociation portant sur la libéralisation du commerce, ayant des compétences très vastes, impliquant

ONG:	des pays du monde entier organisation non-gouvernementale
PAC:	politique agricole commune de l'UE
PAE:	Programme d'Action pour l'Environnement de la CE/UE
PCP:	pentachlorophénol, un biocide utilisé dans les agents de protection du bois
PE:	Parlement européen, exerce un contrôle démocratique au niveau européen
Plan d'action 21:	résultat de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en 1992
PNB:	produit national brut
Principe de subsidiarité:	principe qui veut que les affaires qui peuvent être régées par un organe inférieur ne peuvent pas être prises en main par un organe supérieur
Protocole d'accord:	convention par laquelle des accords sont conclus sans contrainte légale
Règlement:	instrument européen directement contraignant, c'est- à-dire sans transposition dans la législation nationale
Résolution:	instrument non-contraignant de la politique européenne
Rio:	Rio de Janeiro, lieu de la réunion de la CNUED, la commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992
SO ₂ :	dioxyde de soufre
Substances prioritaires:	substances dont la présence dans l'environnement constitue plus qu'un risque négligeable pour l'homme et/ou pour les écosystèmes
Subvention perverse:	subventions qui ont pour effet secondaire de stimuler et par conséquent encourager l'utilisation non-dura- ble des ressources
Traité d'Amsterdam:	traité de l'Union européenne, 1997, entré en vigueur en mai 1999
Traité de Maastricht:	traité portant sur l'Union européenne, 1992
Traité de Rome:	premier Traité de la CE, révisé par l'Acte unique européen
Transposer:	la transposition de la législation européenne dans la législation des Etats membres
UE:	Union européenne

UN/ECE:	La Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies
Uruguay Round:	ronde précédente de négociations dans le cadre de l'OMC
Valeur cible:	valeur non-contraignante qui indique lorsqu'il est question d'effets négligeables sur l'environnement
Valeur limite:	norme légale de qualité environnementale qui doit être intégrée
VROM:	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Annexe 3: Information quant à l'élargissement de l'Union européenne

Influence croissante de l'Europe'

La coopération politique, juridique et monétaire se renforce en Europe. Ce processus d'intégration a débuté il y a une quarantaine d'années. Après le récent élargissement des douze aux quinze Etats membres avec l'entrée de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche, un autre élargissement est aujourd'hui au programme avec une dizaine de pays de l'Europe Centrale et Orientale⁴³, de même que Chypre, Malte et la Turquie. Ce processus d'intégration implique un glissement graduel du niveau auquel la politique est élaborée: le caractère national devient supranational. Quoique le principe de subsidiarité soit souvent souligné, l'influence de la réglementation européenne se fait de plus en plus sentir sur la vie quotidienne. La libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services réduit les frontières nationales à de simples panneaux de signalisation au bord de l'autoroute: ici commencent/terminent les Pays-Bas. L'introduction de l'euro accélère considérablement ce processus. Les frontières signifient désormais le passage à un autre territoire, avec une histoire, une politique et une culture différentes, mais sans être le passage à un autre régime juridique, politique et culturel. La recherche de l'harmonisation de la politique dans l'UE est principalement dirigée par le besoin de réduire au maximum les barrières commerciales. Des inégalités dans la politique environnementale risquent de provoquer des distorsions de la concurrence pour les entreprises et/ou les pays. Dans le domaine de la politique environnementale, 20% seulement de la réglementation est basée sur les considérations de marché intérieur (libre circulation des marchandises, moins la concurrence), et 80% sur les considérations environnementales.

Glissements politiques

L'élargissement à de nouveaux Etats membres représente pour l'UE des avantages indiscutables, différents de ceux obtenus par l'élargissement du marché intérieur avec plus de cent millions de consommateurs et de travailleurs, garantissant ainsi une plus grande stabilité politique en Europe. Mais après leur adhésion, ces pays participeront entièrement au processus de décision, et la question est de savoir, par exemple, comment ils influenceront les relations politiques sur le plan de la politique environnementale. L'adhésion des pays scandinaves et de l'Autriche a renforcé la position des pays comme les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne, face aux pays du Sud de l'Europe; l'élargissement dont il est question aujourd'hui peut une fois encore tout bouleverser. Ces pays ont consenti d'importants investissements sur le plan de leur structure économique et ils ont adapté leur régime juridique et étatique, beaucoup d'adaptations restent à faire, et il est probable qu'ils n'apprécieront pas un renforcement de la politique environnementale.

⁴³ Il s'agit de la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie, l'Estonie, la Slovaquie, la Bulgarie, la Lettonie, la Roumanie et la Slovaquie.

Rien que sur le plan environnemental (en termes européens, cela comprend également la nature), quelques 260 réglementations européennes devront être transposées. D'autres grandes adaptations sont nécessaires, plus particulièrement dans les secteurs de l'eau (principalement l'épuration des eaux urbaines résiduaires), de l'air (grandes installations de combustion) et de la gestion des déchets.

Comment fonctionne l'adhésion?

Le Traité d'Amsterdam (1997) rend possible l'élargissement futur de l'UE. Le Plan d'Action 2000 propose une stratégie à cette fin, dans laquelle il est question d'un 'Plan Marshall pour les pays d'Europe Centrale et Orientale' avec un volume estimé (en 1997!) à 75 milliards d'euros. Cet élargissement devra être accompagné d'une réforme des Fonds Structurels. Ce montant ne tient pas compte des investissements tout aussi énormes, mais assumés par les pays candidats eux-mêmes. Dans une estimation récente, la DG XI révèle que les dépenses gouvernementales en vue de la transposition de l'acquis environnemental⁴⁴ représenteront environ 100 à 120 milliards d'euros⁴⁵ pour l'ensemble des pays candidats.

Les pays adhérents devront satisfaire aux critères formulés par le Conseil de l'Europe à Copenhague en 1993:

- *disposer d'institutions stables, garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités;*
- *disposer d'une économie de marché libre et être en mesure de tenir tête à la pression concurrentielle et aux forces de marché au sein de l'Union;*
- *être en état d'assumer ses responsabilités dans le cadre de l'adhésion, ce qui implique entre autres choses, que le pays souscrit aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.*

La première phase du processus de négociations consiste en ce qu'on appelle le 'screening' de l'acquis communautaire. Le screening tend à répondre à trois questions:

- le pays candidat est-il disposé à accepter l'acquis?
- la législation nécessaire à cet effet existe-t-elle?
- les institutions et les moyens financiers nécessaires à l'implémentation sont-ils présents?

Les résultats du screening de l'acquis environnemental sont disponibles pour les six pays cités.

⁴⁴ L'acquis' est l'ensemble de la législation et de la réglementation européenne (l'environnement en fait partie) en vigueur dans l'UE et qui devra également être appliqué par les nouveaux Etats membres.

⁴⁵ Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, COM(98) 294, 15 mai 1998.

Entre-temps, il est clair que la transposition de l'acquis représente une tâche énorme et que la capacité humaine et les institutions présentes dans les pays candidats ne sont pas préparées à cette tâche, et que tant les pays candidats que l'UE disposent de trop peu de moyens pour financer cette transposition. Les années 2005-2007 sont parfois mentionnées au lieu de 2002-2003, comme dates éventuelles de l'adhésion⁴⁶. Les pays candidats à l'adhésion doivent être en mesure d'appliquer l'ensemble des lois, des prescriptions, des normes et des critères communautaires et être disposés à ce faire. Malgré que dans certains cas une période transitoire soit justifiée, le Conseil de l'Europe a exclu toute adhésion avec transposition partielle de l'acquis. Ce sera donc tout ou rien, malgré certains délais de transition qui seront certainement négociés. Le Conseil de l'Europe conclut qu'il faudra encore quelques années avant que les nouveaux Etats membres satisfassent à toute la réglementation environnementale en vigueur dans l'UE. D'une part, en raison du coût élevé de sa mise en œuvre, et d'autre part, parce que la motivation à transposer l'acquis environnemental tend à diminuer lorsque l'adhésion s'est concrétisée.

⁴⁶ 'Rondje Europa', thèmes actuels dans le cadre de la présidence allemande de l'Union européenne. VNO-NCW, maart 1999.

Annexe 4:

Composition du Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et pour le l'Environnement (VROM-raad)

Le Conseil néerlandais pour le Logement, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (VROM-raad) se compose comme suit:

Dr Ir. Th. Quené, président

Me Dr L.C. Brinkman

Mme Me M. Daalmeijer

Prof. Dr J.W. Duyvendak

Prof. Dr R. van Engelsdorp Gastelaars

Ir. J.J. de Graeff

Prof. Dr W.A. Hafkampw

Mme Ir. F.M.J. Houben

Mme Prof. Me. J. de Jong

Mme M.C. Meindertsma

Me P.G.A. Noordanus

Mme Prof. Dr Ir. I.S. Sariyildiz

Prof. Dr Ir. J. van der Schaar

Prof. Dr W.C. Turkenburg

Dr T.J. Wams

Mme Me L.M. Wolfs-Kokkeler

Observateurs

Dr J.A. Vijlbrief, au nom du Centraal Planbureau

Prof. Ir. N.D. van Egmond, au nom du Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Dr Th.H. Roes, au nom du Sociaal en Cultureel Planbureau

Secrétaire Général

Dr W.A. Haeser

Collaborateurs du secrétariat ayant participé à la rédaction du présent avis

Ir. H. Kieft (directeur de projet)

Mme A.M.H. Bruines

Dr D.H. van Dijk

Mme M.A.C.C. Oomen