



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 30 juin 2009 (01.07)
(OR. en)**

11505/09

**ENV 473
AGRI 289
RECH 217
FSTR 60
ECOFIN 483
ENER 245
DEVGEN 193
MI 256
PECHE 171
RELEX 623
SAN 179
SOC 411
TRANS 267
CHIMIE 56
FORETS 72**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: [25 juin 2009](#)

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen
Examen de la politique environnementale 2008

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2009) 304 final.

p.j.: COM(2009) 304 final

11505/09

js

DG I

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.6.2009
COM(2009) 304 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Examen de la politique environnementale 2008

{SEC(2009)842}

EXAMEN DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE 2008

Introduction

La fluctuation des prix des marchandises, des denrées alimentaires et de l'énergie, le renforcement des pressions qui s'exercent sur l'environnement et la survenue d'une crise économique sans précédent mettent l'Union européenne aux prises avec des problèmes de plus en plus nombreux, qui font apparaître la nécessité et les possibilités pour l'Europe de s'orienter plus rapidement vers une économie à faible intensité de carbone et prônant une utilisation plus rationnelle des ressources. Le dernier examen de la politique environnementale de l'actuelle Commission met en lumière les progrès accomplis en 2008, qui ouvrent la voie à ce changement. Il recense les principales initiatives en cours et les défis qui exigeront des efforts supplémentaires.

Nouvelles perspectives et nouveaux défis pour 2008 et au-delà

L'environnement au premier rang des priorités politiques

L'environnement a cessé d'être un domaine secondaire pour devenir l'un des principaux sujets politiques. Pour 96 % des Européens, la protection de l'environnement est importante¹, et les problèmes que sont le changement climatique et la pollution les préoccupent beaucoup.

Les considérations environnementales interviennent de plus en plus dans diverses politiques communautaires, qu'elles concernent les transports, l'énergie, l'agriculture, la cohésion, l'industrie ou la recherche-développement. La politique de l'énergie a notamment pour objectif de faire de notre société une économie à faible intensité de carbone. Les décisions relatives à l'utilisation des Fonds structurels ont pour fondement des questions liées au développement durable. La politique agricole est de plus en plus axée vers une gestion durable des sols et des ressources. Le «bilan de santé» de la politique agricole commune², publié en novembre 2008, a proposé d'orienter davantage encore les fonds communautaires vers le développement rural et d'abandonner les paiements directs. Les États membres sont tenus d'utiliser ces fonds communautaires pour relever, entre autres, les défis que représentent la protection de la biodiversité et de la nature, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau et des déchets, le développement de transports propres et le changement climatique.

Malgré cela, les tendances à la dégradation de l'environnement ne s'inversent pas. Les efforts et les investissements nécessaires pour faire de notre société une économie à faible intensité de carbone et prônant une utilisation plus rationnelle des ressources devront être importants.

Tirer parti de la crise pour promouvoir une économie plus soucieuse de l'environnement

¹ Eurobaromètre spécial 295 (2008).

² Règlements (CE) n° 72/2009, (CE) n° 73/2009 et (CE) n° 74/2009.

La crise économique qui a éclaté récemment s'est propagée telle une onde de choc sur toute la planète, touchant le système économique dans son ensemble. Dans l'Union européenne, les gouvernements nationaux, la Banque centrale européenne et la Commission ont collaboré étroitement pour restaurer la confiance, protéger l'épargne, maintenir des sources de financement abordables et améliorer le système de gouvernance.

Cette crise constitue une occasion unique de promouvoir une économie plus respectueuse de l'environnement et de jeter les bases d'une croissance à faible intensité de carbone et économe en énergie. De la même manière que la récession influe sur nos politiques, un renforcement de la politique de l'environnement peut contribuer à relancer l'économie et à pérenniser la compétitivité européenne. Le plan européen pour la relance économique³, qui a été adopté par la Commission en novembre 2008, comporte des mesures et des instruments destinés à renforcer l'efficacité énergétique, à doper les ventes de produits «verts» et à développer l'infrastructure TIC à large bande et les techniques propres applicables aux automobiles et à la construction.

Le changement climatique: l'une des menaces les plus graves pour la planète

Les conséquences du changement climatique se font déjà ressentir, comme en témoignent l'élévation du niveau de la mer et la multiplication des phénomènes climatiques extrêmes. D'après les prévisions établies dans le quatrième rapport d'évaluation⁴ du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, les températures moyennes à la surface de la Terre pourraient augmenter de 1,8 à 4 °C durant ce siècle et, en l'absence de mesures, atteindre le seuil au-delà duquel la probabilité de voir se produire des changements catastrophiques devient bien plus forte. Le Rapport Stern⁵ sur les aspects économiques du changement climatique montre qu'en ce qui concerne le changement climatique, les coûts liés à l'absence d'action sont nettement supérieurs aux coûts à consentir pour s'attaquer à ce problème.

En octobre 2008, le rapport annuel sur l'état d'avancement⁶ du processus de mise en œuvre du protocole de Kyoto a révélé que l'Union européenne et la plupart des États membres étaient bien placés pour respecter leurs engagements. Selon les projections établies, l'Union européenne à Quinze (UE-15) atteindra l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir réduire de 8 % ses émissions, grâce aux mesures existantes, à l'achat de crédits d'émission auprès des pays tiers et aux activités sylvicoles qui absorbent le carbone. Des mesures actuellement à l'étude devraient contribuer à réduire encore les émissions.

Cela étant, l'Union européenne est toujours responsable d'environ 10,5 % des émissions mondiales⁷ et les efforts qu'elle déploie ne suffiront pas à atténuer les effets du changement climatique si de nouvelles mesures ne sont pas prises au niveau mondial. Des négociations internationales sont en cours, qui visent à la conclusion d'un accord mondial sur le

³ COM(2008) 800.

⁴ <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>.

⁵ http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm.

⁶ COM(2008) 651.

⁷ Source: Rapport 5/2008 de l'AEE: On obtient ce résultat en comparant le volume des émissions pour l'Europe tiré de l'Inventaire des gaz à effet de serre de la Communauté européenne (5,2 Gt) avec celui des émissions mondiales de l'ensemble des sources et des gaz extrait du dernier rapport d'évaluation du GIEC (49 Gt). Si l'on considère uniquement les émissions de CO₂ dues au secteur de l'énergie, la part de l'UE s'élève environ à 14 %.

changement climatique permettant l'adoption de mesures efficaces après 2012, lorsque la période d'engagement du protocole de Kyoto se terminera. Ces négociations nécessitent la participation de tous les grands pays émetteurs, à savoir les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et d'autres grands pays en développement pour lesquels aucun objectif de réduction n'a été fixé au titre du protocole de Kyoto.

La conférence des Nations Unies sur le climat qui s'est tenue à Poznań en décembre 2008 a permis d'évaluer les progrès accomplis par rapport à la feuille de route adoptée en 2007 lors de la conférence de Bali et d'apporter des orientations politiques supplémentaires dans le cadre des négociations sur l'après-2012. Elle a lancé le Fonds d'adaptation de la CCNUCC⁸ et le programme stratégique de Poznań sur le transfert de technologie, et a enregistré des progrès dans plusieurs domaines techniques, comme la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts. Enfin et surtout, la conférence de Poznań a permis d'établir un programme de négociation en vue de la conclusion d'un accord final en décembre 2009, à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur le climat qui se tiendra à Copenhague. Étant donné le rôle moteur que joue l'Union européenne, les décisions qui seront prises à cette occasion appelleront un suivi et un travail législatifs sur plusieurs fronts en 2010 et au-delà.

Le paquet «Climat et énergie» de l'Union européenne

Les propositions de la Commission en faveur d'une politique intégrée en matière de changement climatique et d'énergie ont été entérinées par le Conseil en mars 2007⁹. L'Union européenne s'est engagée à diminuer de 30 % ses émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, pour autant que les autres pays développés consentent des efforts comparables, ou de 20 % au moins si tel n'est pas le cas.

En janvier 2008, la Commission a traduit ces engagements en mesures concrètes, en adoptant le paquet «Action de lutte contre le changement climatique et énergies renouvelables»¹⁰, qui comporte des propositions destinées à améliorer le système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) et à l'étendre à d'autres gaz à effet de serre et à d'autres secteurs, ainsi qu'en fixant des plafonds d'émission plus stricts à l'échelle européenne et des objectifs de réduction des émissions pour les secteurs non concernés par le SCEQE, comme les transports routiers, la construction, les services et l'agriculture.

En 2008, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont conclu un accord étendant le champ d'application du SCEQE aux activités aériennes¹¹. À compter de 2012, les émissions de gaz à effet de serre résultant des vols à destination, au départ et à l'intérieur de l'Union européenne seront couvertes par le SCEQE.

Ce paquet comportait aussi une proposition de directive assortie d'objectifs juridiquement contraignants consistant à porter à 20 % la part des énergies renouvelables d'ici à 2020, cette part devant atteindre 10 % dans le secteur des transports; ainsi qu'un cadre réglementaire destiné à garantir un déploiement sûr et fiable des techniques de captage du dioxyde de

⁸ Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique.

⁹ Document du Conseil n° 7224/1/07 REV 1.

¹⁰ COM(2008) 30.

¹¹ Directive 2008/101/CE.

carbone et de stockage géologique. Il a été adopté par Parlement européen et le Conseil en décembre 2008¹².

Autres mesures relatives au changement climatique prises dans l'UE et au niveau mondial

En décembre 2008, le Parlement européen et le Conseil ont adopté de nouveaux objectifs en ce qui concerne les émissions de CO₂ des voitures: une valeur limite moyenne d'émission de 130 g/km sera appliquée à 65 % des voitures neuves en 2012, puis progressivement à l'ensemble des voitures à compter de 2015¹³. En 2020, les émissions moyennes des voitures neuves seront limitées à 95 g CO₂/km.

La directive sur la qualité des carburants a été révisée¹⁴ et adoptée; elle impose de réduire de 6 % les émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie pour les carburants destinés au transport, d'ici à 2020. La possibilité de réduire encore ces émissions de 4 % à l'horizon 2020 sera examinée en 2012. Cette directive fixe également les critères de durabilité applicables aux biocarburants qui contribueront à atteindre le niveau de réduction visé.

Les émissions de CO₂ provenant de la navigation maritime, qui représentent entre 2 et 3 % des émissions totales, gagnent entre 3 et 4 % chaque année. La Commission envisage de prendre des dispositions législatives pour les limiter.

En novembre 2008, la Commission a publié sa deuxième analyse stratégique de la politique énergétique¹⁵, laquelle reprend les objectifs en matière d'énergie et de climat fixés pour 2020 et donne un nouvel élan à la politique de sécurité énergétique dans l'Union européenne. Elle y présente des propositions visant à accélérer l'amélioration de l'efficacité énergétique dans certains secteurs stratégiques que sont la construction et les produits; y figure également un plan d'action visant à assurer un approvisionnement énergétique durable.

Soucieuse d'associer les pays en développement et les économies en transition, l'UE a lancé, en mars 2008, le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (Geeref), dans le cadre du programme thématique consacré à l'environnement et à la gestion durable des ressources naturelles (ENRTP). Ce fonds d'investissement public et privé apportera du capital-risque aux fonds régionaux investissant dans des projets à petite échelle. À cet effet, la Commission a affecté 80 Mio EUR, auxquels devraient s'ajouter des financements publics et commerciaux. Les premiers investissements ont reçu une approbation préliminaire en décembre 2008.

Pour lutter contre les effets inévitables du changement climatique, des mesures d'adaptation doivent être prises. En Europe, certaines régions et certains secteurs et groupes sociaux risquent d'être touchés plus sévèrement que d'autres par des phénomènes météorologiques extrêmes. En 2009, la Commission a publié un livre blanc¹⁶ proposant un cadre d'action portant sur la période 2009-2012, destiné à améliorer la capacité de résilience de l'UE face aux effets du changement climatique. Ce cadre s'ajoute aux efforts consentis par les États

¹² Directive 2009/28/CE, directive 2009/29/CE, directive 2009/31/CE et résolution du Parlement européen de décembre 2008 en liaison avec le document COM(2008) 17.

¹³ Résolution du Parlement européen de décembre 2008 en liaison avec le document COM(2007) 856.

¹⁴ Directive 2009/30/CE.

¹⁵ COM(2008) 781.

¹⁶ COM(2009) 147.

membres et encourage les initiatives des États voisins et des pays en développement. Par exemple, l'Union européenne apporte son aide aux pays les plus défavorisés et aux petits États insulaires par l'intermédiaire de l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique dans le cadre de l'ENRTP.

Gérer les situations d'urgence environnementale et les autres catastrophes

Le mécanisme de protection civile est aujourd'hui considéré comme l'un des instruments de lutte les plus efficaces pour faire face aux grandes catastrophes. La fréquence avec laquelle il a été utilisé est passée de 3 en 2002 à 20 en 2008, que ce soit pour aider les victimes du tremblement de terre survenu en Chine ou celles des inondations, des incendies de forêt et tremblements de terre en Europe.

Face à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes telles que les phénomènes météorologiques extrêmes qui touchent les États membres et les pays tiers et qui sont la conséquence du changement climatique, la Commission a proposé au mois de mars une approche intégrée de la gestion des catastrophes, qui va de la prévention à la réhabilitation¹⁷. Elle examinera les aspects du mécanisme de protection civile qui nécessitent d'être renforcés et étudiera les moyens de mobiliser davantage de ressources pour les interventions. En 2008, la Commission a lancé des actions de coopération avec des pays candidats et candidats potentiels, ainsi qu'avec des pays voisins et des États ACP¹⁸. En 2009, la Commission a présenté une communication relative à la prévention des catastrophes¹⁹, et elle s'apprête à travailler sur des propositions visant à renforcer la formation à la gestion des catastrophes.

Protéger la biodiversité: une obligation morale et un impératif économique

La perte de la diversité biologique en Europe et dans le reste du monde, phénomène accentué par le changement climatique, menace très sérieusement notre qualité de vie, notre environnement naturel et notre économie. Outre la valeur intrinsèque de la nature, sont aussi en jeu les biens et les services écosystémiques dont l'homme dépend pour sa survie matérielle. Si nous continuons d'agir comme si de rien n'était, nous nous exposons à de graves pertes économiques. D'après les premiers résultats de l'étude intitulée «The Economics of Ecosystems and Biodiversity»²⁰ et publiée à l'occasion de la 9^e conférence de la Convention sur la diversité biologique, qui s'est tenue en mai 2008, la perte totale des services écosystémiques représenterait 50 Mrd EUR par an. L'élévation des températures et l'acidification de l'océan entraîneront la destruction de 60 % des récifs coralliens d'ici à 2030. Près de 11 % des zones naturelles de la planète disparaîtront avant 2050, principalement du fait de leur conversion en zone agricole, de l'expansion des infrastructures et du changement climatique. Les pertes de bien-être cumulées pourraient atteindre 7 % du produit intérieur brut.

En 2001, les gouvernements avaient convenu de mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité dans l'UE d'ici à 2010 et de remettre en état les habitats. Ils s'étaient aussi engagés à contribuer à réduire notablement la perte de biodiversité au niveau mondial d'ici à 2010.

¹⁷ COM(2008) 130.

¹⁸ Afrique, Caraïbes et Pacifique.

¹⁹ COM(2009) 82.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics>

Depuis lors, ces gouvernements ont mis en place des politiques et des dispositions législatives destinées à préserver la biodiversité.

Les directives «Oiseaux» et «Habitats» constituent un cadre législatif solide pour assurer la protection d'espèces et d'habitats importants, notamment par l'intermédiaire de Natura 2000. Ce réseau européen de zones protégées couvre 17 % du territoire européen et s'étend progressivement aux zones marines. Dans le programme financier LIFE+, au moins 50 % des fonds sont affectés à des projets de préservation de la biodiversité dans l'UE. Le plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique prévoit un cadre stratégique. Les réformes successives de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ont offert chaque fois de nouvelles possibilités de préserver la biodiversité. La directive-cadre sur l'eau dispose que les lacs, les rivières, les fleuves, les estuaires et les eaux côtières devront se trouver dans un bon état écologique en 2015. Enfin, la législation communautaire limite la superficie des zones consacrées aux cultures destinées à la production de biocarburants afin de réduire les risques de conséquences néfastes sur la biodiversité. En 2008, le réseau Natura 2000 a gagné quelque 115 000 km², notamment par la création de sites en Bulgarie et en Roumanie. La Commission a proposé plusieurs pistes possibles pour s'attaquer au problème des espèces envahissantes et nuisibles, dont la création d'un système d'alerte précoce permettant de signaler l'apparition et la propagation d'espèces nouvelles²¹.

Malgré cela, la diversité biologique continue de diminuer en Europe. Selon l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique de 2008²², en dépit des progrès accomplis, il est très peu probable que l'on parvienne, au train actuel, à mettre fin à la perte de biodiversité d'ici à 2010, comme cela avait été pourtant prévu.

Intensifier les efforts en Europe pour lutter contre le déboisement au niveau mondial

La perte de biodiversité se révèle encore plus préoccupante au niveau mondial. La protection des forêts qui subsistent dans le monde constitue le défi le plus urgent à relever. Chaque année, 13 millions d'hectares de forêt tropicale disparaissent, ce qui équivaut presque à la superficie de la Grèce. Ce phénomène compromettrait la subsistance de quelque 1,6 milliards de personnes pauvres, qui dépendent en grande partie de la forêt pour subvenir à leurs besoins, et ses effets sur la disparition des espèces et sur le changement climatique sont considérables. Le déboisement est responsable de près de 20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, soit plus que le volume total des émissions de l'UE.

En 2008, la Commission a présenté deux initiatives en faveur de la protection des forêts au niveau mondial: un règlement²³ qui oblige les opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché à s'assurer que ce bois a été récolté conformément à la législation applicable dans le pays d'origine; et une communication²⁴ proposant de réduire de moitié le taux brut de déforestation tropicale brute par rapport aux niveaux actuels d'ici à 2020 et de mettre fin à la diminution de la couverture forestière de la planète en 2030 au plus tard. En plus des dépenses consacrées à des actions ciblées en 2008, de nouveaux financements

²¹ COM(2008) 789.

²² COM(2008) 864.

²³ COM(2008) 644.

²⁴ COM(2008) 645.

communautaires seront nécessaires pour mettre en œuvre ces initiatives, dont une partie pourrait provenir de la mise aux enchères de quotas dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission. La Commission examine également la possibilité d'établir des critères de durabilité applicables à la biomasse, lesquels pourraient aussi avoir un effet dissuasif sur le déboisement.

Un accord a été passé avec le Ghana²⁵ dans le cadre de l'initiative intitulée «Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT)». Cela signifie que seules les ventes de produits du bois ghanéens munis d'un certificat attestant leur légalité seront autorisées sur le marché de l'Union européenne. Les pourparlers se poursuivent avec d'autres pays d'Afrique et d'Asie exportateurs de bois tropical.

²⁵ Il s'agit d'un accord de partenariat volontaire dans le cadre du FLEGT.

Ralentir le rythme d'appauvrissement de la biodiversité dans le monde

Lors de la neuvième réunion de la Convention sur la diversité biologique²⁶, 191 pays ont convenu de prendre des mesures de grande envergure afin de gérer la perte sans précédent de la biodiversité à travers le globe. Les participants sont parvenus à s'entendre sur des décisions qui, à terme, garantiront la viabilité écologique de la production croissante de biocarburants et permettront la mise en place d'un régime international en matière d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages qui en découlent. Ces décisions viseront également à protéger les espèces vulnérables présentes en haute mer et à assurer la prise en compte des préoccupations liées à la biodiversité et aux forêts dans les négociations en cours concernant le changement climatique.

En 2008, lors de la réunion de la Commission baleinière internationale qui s'est tenue au mois de juin, le Conseil a convenu de soutenir vigoureusement les initiatives en faveur de la protection des baleines²⁷. En juillet, la Commission a proposé une mesure législative²⁸ visant à interdire l'accès au marché communautaire aux produits dérivés de phoques tués et dépecés dans des conditions de douleur inutiles. Le commerce de ces produits ne sera autorisé que si des garanties sont données quant au respect de normes élevées en matière de bien-être animal.

Une législation révolutionnaire pour les substances chimiques

Après de longues années de travaux préparatoires, le règlement REACH (enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques)²⁹ est entré en vigueur en juin. Les entreprises ont déposé plus de 2 millions de dossiers d'information préliminaire concernant plus de 100 000 substances chimiques avant décembre 2008 auprès de l'Agence européenne des produits chimiques, soit 15 fois plus que prévu. Se substituant à 40 textes législatifs, REACH crée un système unique de gestion à l'échelle européenne des substances chimiques produites ou importées dans l'UE. Selon la nouvelle réglementation, c'est désormais au secteur industriel d'apporter la preuve de l'innocuité des substances qu'il produit. Ce nouveau système incite, et dans certains cas, oblige les fabricants à remplacer certaines substances par d'autres substances moins dangereuses. Les nouvelles substances doivent être enregistrées avant leur fabrication ou leur mise sur le marché. Pour ce qui est des substances existantes, les entreprises peuvent bénéficier de délais d'enregistrement échelonnés, à condition qu'elles aient procédé au pré-enregistrement de celles-ci en 2008.

De nouvelles mesures applicables aux substances chimiques ont été adoptées ou sont en préparation. Un règlement³⁰ introduit un nouveau système de classification, d'étiquetage et d'emballage des substances dangereuses. Un autre règlement³¹ interdira toute exportation de mercure à compter de 2011. En décembre, un accord définitif a été trouvé quant à la directive-cadre concernant l'utilisation durable des pesticides³². Les États membres sont désormais tenus de veiller à ce que le matériel d'application des pesticides fasse l'objet d'inspections à intervalles réguliers et d'interdire la pulvérisation aérienne. En 2009, la Commission révisera

²⁶ <http://www.cbd.int/cop9>.

²⁷ Document du Conseil 9818/08.

²⁸ COM(2008) 469.

²⁹ Règlement (CE) n° 1907/2006.

³⁰ Règlement (CE) n° 1272/2008.

³¹ Règlement (CE) n° 1102/2008.

³² Résolution du Parlement européen de janvier 2009, P6_TA(2009)0010.

la directive relative aux produits biocides, notamment dans le but de l'adapter au règlement REACH.

Nouvelles initiatives en matière de pollution aérienne

Les Européens attachent beaucoup d'importance à la qualité de l'air qu'ils respirent. Aussi l'Union européenne se montre-t-elle très active dans ce domaine.

La directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, mesure phare de la stratégie thématique de 2005, est entrée en vigueur au mois de juin. Elle témoigne de la volonté de l'Union européenne d'améliorer la qualité de l'air en obligeant les États membres à réduire de 20 % en moyenne par rapport aux niveaux de 2010 l'exposition aux particules fines (PM_{2,5}) dans les zones urbaines, d'ici à 2020. De nouvelles normes applicables aux émissions des véhicules (Euro 5 et 6), qui fixent des limites plus strictes à respecter pour les émissions de particules à compter de 2009 et pour les émissions d'oxydes d'azote (NOx) à compter de 2014, ont également été adoptées officiellement en 2007. La norme Euro 5 imposera l'installation d'un filtre à particules sur les véhicules équipés d'un moteur diesel. En juillet 2008, la Commission a présenté des initiatives en faveur de l'«écologisation des transports»³³, destinées à rendre les transports plus durables. Elles comprennent notamment une stratégie qui vise à faire en sorte que les prix des transports correspondent mieux au coût qu'ils font peser sur la société et une proposition qui donnera aux États membres les moyens de mieux intégrer ces coûts dans les péages routiers pour les poids lourds. Il reste toutefois encore beaucoup à faire, surtout en ce qui concerne les émissions des véhicules utilitaires lourds.

Conformément à la stratégie thématique relative à la qualité de l'air adoptée en 2005, la Commission et les États membres ont contribué à modifier l'annexe VI de la convention MARPOL³⁴, ce qui aura pour effet de réduire considérablement les émissions d'oxydes de soufre (SOx) et de matières particulaires dues à la navigation maritime internationale.

La procédure d'adoption concernant la proposition de la Commission relative à de nouvelles dispositions législatives sur les émissions industrielles³⁵ s'est poursuivie en 2008. Cette proposition abaisse les limites d'émissions dans certains secteurs industriels, définit des normes en matière d'inspection environnementale et élargit le champ d'application des dispositions aux installations de combustion de taille moyenne. C'est dans ce contexte que la Commission a commencé à étudier la possibilité d'établir des règles à l'échelle européenne pour autoriser la mise en place d'un système d'échange de quotas d'émission de NOx et de SO₂ au niveau géographique approprié.

Le cycle de l'eau protégé dans son intégralité grâce à la législation communautaire

En 2008, le Conseil a approuvé une directive établissant des normes de qualité environnementale applicables aux eaux de surface³⁶. Cette directive, qui définit les valeurs limites de concentration applicables à plus de 30 substances polluantes, telles que les

³³ COM(2008) 433.

³⁴ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires.

³⁵ COM(2007) 843.

³⁶ Directive 2008/105/CE.

pesticides, les métaux lourds et les produits biocides, est par excellence le texte législatif qui manquait pour compléter la directive-cadre sur l'eau. Le cadre juridique régissant la gestion de l'eau repose sur le principe de district hydrographique plutôt que sur celui de frontières administratives et doit permettre d'assurer une bonne qualité de l'ensemble des eaux de l'UE d'ici à 2015.

L'étape suivante consistera à élaborer, en 2009, des plans de gestion des bassins hydrographiques. Les États membres devront avoir présenté pour 2010 des tarifs pour l'eau qui reflètent les coûts réels. La fixation du prix de l'eau incitera les entreprises à effectuer des investissements rentables dans des infrastructures permettant une utilisation rationnelle de l'eau, ce dont manquent de plus en plus les régions déficitaires en eau. Une étude a démontré que la technique à elle seule pouvait permettre d'améliorer de près de 40 % le rendement hydraulique³⁷. La directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»³⁸ complète le cadre législatif régissant le cycle de l'eau dans son ensemble. Comme la directive-cadre sur l'eau, elle repose sur une approche fondée sur les écosystèmes. Les États membres sont ainsi tenus d'élaborer des stratégies intégrant les mesures nécessaires pour parvenir à un bon état écologique du milieu marin d'ici à 2020 ou pour conserver celui-ci. La directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin», qui constitue le pilier environnemental de la politique maritime intégrée de l'Union européenne³⁹, contribuera, si elle est bien appliquée, à mieux intégrer les impératifs environnementaux dans les secteurs comme la pêche, la navigation maritime ou le tourisme.

³⁷ *Ecologic*, «Report on EU water saving potential», juin 2007 (http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/water_saving_1.pdf).

³⁸ Directive 2008/56/CE.

³⁹ COM(2007) 575.

Consommer mieux avec moins: consommation et production durables

Il ne suffit pas de prévenir la pollution et de remédier à ses conséquences. Une croissance économique durable suppose que l'on modifie nos modes de consommation et de production. Il nous faut améliorer la performance environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie, stimuler la demande de produits plus écologiques et aider les consommateurs à faire leur choix en toute connaissance de cause. En juillet 2008, la Commission a présenté un plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable⁴⁰. L'élément central du plan d'action est un cadre dynamique destiné à améliorer la performance énergétique et environnementale des produits et à faciliter leur adoption par les consommateurs. La proposition de révision de la directive «Éco-conception» prévoit la possibilité de définir des exigences minimales et des critères de référence facultatifs plus avancés applicables à la performance environnementale des produits liés à l'énergie⁴¹. La directive révisée sur l'étiquetage des produits liés à l'énergie⁴², proposée en novembre, instaurera l'étiquetage obligatoire et définira un cadre harmonisé pour les passations de marchés publics et les mesures d'incitation reposant sur des critères minimaux de performance à respecter pour les produits. Une directive visant à promouvoir des véhicules de transport par route propres et économes en énergie⁴³ a été adoptée par le Conseil en mars 2009. Elle impose, lors de l'achat de véhicules routiers de transport public, la prise en considération des incidences énergétiques et environnementales qu'ont ces véhicules tout au long de leur cycle de vie. Le système communautaire révisé d'attribution du label écologique⁴⁴ permet de recenser les produits et services qui présentent les meilleures performances environnementales; de leur côté, les initiatives relatives aux marchés publics écologiques⁴⁵ et aux marchés pilotes favoriseront l'assimilation par le marché des produits et services écologiques, créant ainsi les conditions qui stimulent l'innovation. La coopération avec le secteur européen du commerce de détail sera également renforcée.

Le système communautaire de management et d'audit environnemental (EMAS)⁴⁶, système auquel les entreprises participent à titre facultatif et qui les aide à optimiser leurs processus de production, a été révisé; un système de vérification des technologies environnementales, prévu pour 2009, devrait permettre de stimuler la confiance des acheteurs à l'égard des performances des nouvelles technologies environnementales. Enfin, la Commission proposera de nouvelles mesures en faveur des produits et services écologiques, en s'appuyant notamment sur les initiatives de marché pilote.

Vers une société du recyclage

La politique communautaire de gestion des déchets a pour objectif de limiter les incidences liés aux déchets pour l'environnement et la santé et de permettre une utilisation plus rationnelle des ressources en Europe. Elle applique le principe de la hiérarchisation des déchets, qui classe les mesures par ordre de préférence: la limitation des déchets, la réutilisation, le recyclage et les autres formes de valorisation, et enfin l'élimination. Les

⁴⁰ COM(2008) 397.

⁴¹ COM(2008) 399.

⁴² COM(2008) 778.

⁴³ Document 7534/09 du Conseil.

⁴⁴ COM(2008) 401.

⁴⁵ COM(2008) 400.

⁴⁶ COM(2008) 402.

objectifs à long terme sont décrits dans la stratégie thématique sur les déchets adoptée en 2005, qui prône l'émergence d'une société du recyclage dans laquelle les ressources seraient utilisées de manière rationnelle, c'est-à-dire une société qui éviterait de produire des déchets et qui, dans la mesure du possible, exploiterait comme une ressources les déchets inévitables. La politique communautaire sert également d'orientation à de nouvelles initiatives visant à moderniser la législation, à alléger les charges administratives et à favoriser le recyclage.

La directive-cadre révisée relative aux déchets⁴⁷, qui a été adoptée en novembre, inscrit dans la législation les cinq niveaux hiérarchiques des déchets. Principalement axée sur la prévention des déchets, elle engage les États membres à préparer des programmes nationaux de prévention des déchets et définit des objectifs en matière de recyclage des déchets des ménages et autres flux de déchets similaires (50 % d'ici à 2020) et des déchets de construction et de démolition (70 % d'ici à 2020).

La Commission a proposé en novembre une stratégie de l'Union européenne pour l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires⁴⁸ dans le cadre de son plan d'action pour une politique maritime intégrée. De nombreux navires européens finissent sur des plages d'Asie du Sud, voués au marché de la ferraille, où l'absence de mesures de protection et de sécurité environnementale entraîne des accidents, des risques pour la santé et de la pollution. Cette stratégie comprend des mesures destinées à la mise en œuvre de la future convention internationale sur le recyclage des navires selon des méthodes sûres et à une meilleure application de la législation communautaire sur le transfert de déchets.

En décembre, la Commission a proposé des directives révisées sur les déchets d'équipements électriques et électroniques⁴⁹ et sur la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques⁵⁰. Ces directives visent à accroître les avantages pour l'environnement et le rapport coût-efficacité des mesures et à remédier aux difficultés de mise en œuvre. Elles fixent de nouveaux objectifs nationaux de collecte et des objectifs plus ambitieux en matière de valorisation et de recyclage, et elles renforcent la responsabilité des fabricants.

La Commission a également adopté un livre vert sur la gestion des biodéchets⁵¹. Ce document étudie les possibilités qui s'offrent pour l'avenir en demandant aux parties concernées leur avis sur la question et sur la nécessité de présenter une nouvelle proposition législative.

Une meilleure réglementation et une meilleure mise en œuvre

Les propositions les plus importantes de la Commission donnent toujours lieu à la réalisation d'analyses d'impact destinées à déterminer la meilleure solution possible. Les travaux de recherche et les consultations des parties intéressées sur lesquels reposent ces analyses d'impact sont, respectivement, de plus en plus nombreux et de plus en plus étendus, ce qui permet d'élaborer des politiques plus efficaces, qui évitent les coûts inutiles. Simplifier la législation existante permet d'en améliorer l'application; en 2008, des progrès ont été accomplis dans la fusion, la simplification et la clarification de plusieurs des actes législatifs

⁴⁷ Directive 2008/98/CE.

⁴⁸ COM(2008) 767.

⁴⁹ COM(2008)810/4.

⁵⁰ COM(2008)809/4.

⁵¹ COM(2008) 811.

mentionnés précédemment. L'analyse proportionnée de la charge administrative des politiques fait désormais partie intégrante du processus d'élaboration de la politique environnementale; cinq politiques existantes ont ainsi fait l'objet d'une analyse plus approfondie en 2008. Au vu des résultats, la charge administrative de la politique communautaire de l'environnement est faible comparée à celle d'autres politiques⁵².

En novembre, la Commission a mis au point des programmes destinés à améliorer l'application du droit communautaire de l'environnement⁵³. Une coopération étroite avec les États membres est indispensable en ce qu'elle garantit l'adoption en temps voulu des dispositions nationales de mise en œuvre et leur application en bonne et due forme. Pour renforcer le contrôle de l'application de la législation, la Commission se concentrera sur les violations fondamentales ou systématiques, dont la présence de défauts majeurs dans les dispositions nationales de mise en œuvre, la tolérance de décharges illégales, les graves lacunes dans les autorisations délivrées aux industries et le manquement à l'obligation de désigner des sites naturels essentiels.

⁵² Pour consulter les résultats à la mi-2009, voir le site suivant:

http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/priority_environment_en.htm.

⁵³ COM(2008)773/4.

Des réseaux permanents de mise en œuvre de la réglementation, auxquels participeront des membres du personnel de la Commission et des autorités des États membres, seront créés. Les périodes de transition dont certains des nouveaux États membres ont pu bénéficier pour appliquer des éléments fondamentaux de la législation sur l'environnement vont prendre fin, ce qui impose de redoubler de vigilance. Cette nouvelle approche de la mise en œuvre et de l'application a pour objet l'utilisation d'une large panoplie d'instruments destinés à prévenir les infractions, comme l'emploi ciblé de fonds communautaires et le renforcement des mesures de soutien à la pré-adhésion pour les pays de l'élargissement.

Conclusion

L'année 2009 marque la fin du mandat de la Commission et du Parlement actuels. Au cours des cinq dernières années, l'Union européenne a pris des mesures importantes pour améliorer notre environnement et la qualité de vie des Européens. Elle a été le fer de lance de la lutte contre le changement climatique dans le monde, a défini de nouveaux objectifs pour 2020 en ce qui concerne les gaz à effet de serre et les énergies renouvelables et a adopté des mesures juridiquement contraignantes pour qu'ils soient atteints. Des dispositions importantes ont été introduites, telles que le règlement REACH, la directive sur la qualité de l'air et l'extension du réseau Natura 2000. La Commission est néanmoins consciente du travail qu'il reste à accomplir, en particulier en ce qui concerne l'application du droit communautaire et la communication dans le domaine de l'environnement.

L'année 2009 sera décisive pour la politique sur le changement climatique, la première des priorités consistant à parvenir à un accord lors de la conférence de Copenhague. Les politiques relatives au changement climatique devront absolument être mises en œuvre et renforcées pour que l'Union européenne puisse honorer les engagements qu'elle a pris pour l'après-2012. Mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique dans l'UE et limiter considérablement les pertes de biodiversité dans le monde sont également des priorités pour l'UE. Ce problème est un sujet d'une importance croissante et ce n'est qu'en prenant des mesures supplémentaires que l'on obtiendra des résultats. L'UE doit renforcer sa capacité de faire face aux conséquences néfastes du changement climatique au moyen de nouvelles mesures d'adaptation. L'évolution vers une économie à faible intensité de carbone et prônant une utilisation rationnelle des ressources est aussi indispensable. La crise économique constitue une occasion unique d'accélérer le passage à une économie plus soucieuse de l'environnement. Les gouvernements devront orienter leurs investissements vers des infrastructures environnementales, vers des initiatives en faveur de l'utilisation rationnelle des énergies et des ressources et vers l'innovation écologique.

L'UE joue un rôle de plus en plus important dans la coopération internationale sur l'environnement. Elle continue d'aider les pays candidats et candidats potentiels dans ce domaine, et notamment à se conformer à sa législation. Les problèmes liés à l'environnement concernent la planète entière; c'est pourquoi la coopération internationale a été améliorée, notamment par le renforcement du dialogue avec les pays partenaires. Le sujet de l'environnement est de plus en plus au cœur des relations internationales. Les échanges de biens et de services environnementaux, l'accès aux produits agricoles et aux ressources naturelles, les biocarburants et la sécurité énergétique internationale, les pressions migratoires, les politiques de sécurité et de développement, tous ces sujets ont un lien avec l'environnement. Le contexte politique et économique international actuel fait apparaître la

nécessité d'une meilleure gouvernance environnementale au niveau international et d'une amélioration plus marquée de l'environnement de la planète.