COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 17.7.2002
COM (2002) 412 final

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

## Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"

.

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

**Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"**

## TABLE DES MATIÈRES


1. Introduction ..... 3

2. Le contexte général ..... 4

3. La Communication de 1996 sur les accords environnementaux et le suivi ..... 6

4. L'auto-régulation et la corégulation dans le domaine de la politique environnementale7

4.1. L'auto-régulation ..... 7

4.2. La corégulation ..... 8

5. Conditions juridiques de base pour l'utilisation des accords environnementaux au niveau communautaire ..... 9

6. Critères d'évaluation des accords environnementaux ..... 11

7. Exigences en matière de procédures ..... 13

7.1. Les accords environnementaux en tant qu'instrument d'auto-régulation ..... 13

7.2. Les accords environnementaux en tant qu'instrument de corégulation..... 13

8. Conclusion : les prochaines étapes..... 14

## 1. INTRODUCTION

Le 5 juin 2002, la Commission européenne a adopté le plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"[1] conformément au mandat établi par le Conseil européen de Lisbonne et confirmé aux sommets de Stockholm, de Laeken et de Barcelone. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Séville, un accord interinstitutionnel sur cette proposition est attendu avant la fin de 2002. La simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire ont pour but d'assurer, dans l'intérêt du public, que la législation communautaire soit mieux adaptée aux problèmes qui se posent, au défi de l'élargissement, aux conditions techniques et aux situations locales. Elles ont aussi pour objectif d'assurer un niveau élevé de sécurité juridique dans l'ensemble de l'Union européenne et de permettre aux opérateurs économiques et sociaux d'être plus dynamiques, contribuant ainsi à renforcer la crédibilité de la Communauté.

Dans son plan d'action, la Commission a souligné qu'il était possible d'avoir judicieusement recours à d'autres solutions que des mesures législatives, sans menacer les dispositions du Traité ni les prérogatives du législateur. Plusieurs instruments sont disponibles pour atteindre les objectifs du Traité tout en simplifiant les activités législatives et la législation elle-même (corégulation, auto-régulation, accords sectoriels volontaires, méthode de coordination ouverte, interventions financières, campagnes d'information). Et plusieurs approches sont possibles dans le cadre des instruments d'auto-régulation et de corégulation. L'objectif général devrait consister à rechercher l'option la moins pesante dans une voie correspondant aux résultats souhaités. Certes, la Commission sera stricte pour fixer des objectifs ambitieux et contrôler rigoureusement les résultats obtenus, mais elle soutiendra aussi les efforts véritables qui seront consentis pour obtenir des progrès méritoires par le biais d'accords volontaires. Il faut cependant que la Commission reste libre d'exercer son droit d'initiative, et les colégislateurs leur droit de contrôle.

L'environnement est un domaine qui a engrangé ces dernières années une expérience considérable sur le plan de l'auto-régulation et des accords sectoriels volontaires. En 1996, la Commission a publié une communication sur les accord environnementaux (voir section 3 ci-après) conclus au niveau national, qui ne traitait cependant pas en priorité de la conclusion de ce type d'accords au niveau communautaire. Maintenant que la Commission a adopté le plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire", il est possible d'expliquer de quelle manière les propositions présentées dans le plan d'action en matière de corégulation, d'auto-régulation et d'accords sectoriels volontaires peuvent être appliquées dans le cadre d'accords environnementaux conclus au niveau communautaire. La présente Communication ne préjuge pas l'application du plan d'action dans les autres secteurs d'action. Elle vise aussi à concrétiser l'objectif, fixé dans le sixième programme d'action pour l'environnement, d'obtenir des améliorations environnementales de manière plus rentable et plus rapide.

Les accords environnementaux peuvent avoir plusieurs origines. Premièrement, il peut s'agir de décisions purement spontanées prises par des parties intéressées dans un large éventail de domaines, dans lesquels la Commission n'a ni proposé de mesure législative, ni manifesté l'intention de légiférer. La Commission encourage les parties concernées à adopter une attitude anticipative dans l'élaboration de tels accords. Deuxièmement, les accords environnementaux peuvent découler d'une réaction des parties intéressées après que la Commission a exprimé son intention de légiférer dans un domaine. Troisièmement, ils

---

[1] COM (2002) final 278 du 5.6.2002.

peuvent être lancés à l'initiative de la Commission. Les critères d'évaluation et les exigences en matière de procédures pour le traitement des accords environnementaux dépendront en partie de leur initiateur.

Ces dernières années, les décideurs politiques ont témoigné un intérêt croissant pour les accords environnementaux. Il est largement établi que ces accords entre les parties intéressées - souvent des associations industrielles représentatives - contribuent à la réalisation des objectifs de la politique environnementale. Les États membres et la Communauté ont déjà engrangé une certaine expérience dans le domaine des accords environnementaux, et les résultats sont jusqu'ici encourageants. Même si ces accords ne sont pas une panacée pour l'environnement, ni l'instrument optimal dans toutes les circonstances, il peuvent jouer un rôle précieux pour compléter - sans pour autant remplacer - d'autres instruments politiques, notamment la législation.

Il est indispensable de présenter d'emblée une **définition** claire. Les termes "accord volontaire", "accord environnemental" ou "accord à long terme" sont souvent utilisés sans distinction, alors que la forme juridique et le contenu de ces instruments peuvent varier grandement. Le terme "accord" est aussi généralement appliqué aux instruments qui, en termes juridiques, sont des engagements unilatéraux pris par les industries ou les entreprises. Par souci de simplicité et de clarté, la présente communication utilisera uniquement l'expression "accord environnemental".

Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire sont les accords au moyen desquels les parties intéressées s'efforcent d'obtenir une réduction de la pollution, comme le définit le droit environnemental, ou d'atteindre des objectifs environnementaux fixés à l'article 174 du Traité. La présente communication ne préjuge pas des dispositions à définir dans l'accord interinstitutionnel, ni des modalités et critères à appliquer pour les accords volontaires dans d'autres secteurs que l'environnement. Elle ne concerne pas non plus la législation relative à la "nouvelle approche". Les accords environnementaux ne sont pas négociés avec la Commission. Ils peuvent être reconnus par la Commission soit par un échange de lettres, par une recommandation de la Commission, par une recommandation accompagnée d'une décision du Parlement européen et du Conseil concernant le contrôle, soit par un mécanisme de corégulation décidé par les législateurs de la Communauté. Ces accords environnementaux conclus au niveau communautaire ne doivent pas être confondus avec les accords environnementaux pris par les États membres en tant que mesure nationale d'application d'une directive communautaire.

## 2. LE CONTEXTE GENERAL

Depuis la fin des années 1980, les États membres de l'UE, les pays non membres de l'UE et la Communauté elle-même ont eu recours aux accords environnementaux. A ce jour, l'analyse la plus complète sur l'utilisation de cet instrument est une enquête menée par l'OCDE et relatée dans un rapport publié en 1999[2]. Il conclut que les accords environnementaux sont particulièrement utiles lorsqu'ils font partie d'une combinaison de mesures diverses, aux côtés d'instruments législatifs et économiques.

Pour la seule Union européenne, le rapport de l'OCDE énumère un total de 312 accords environnementaux conclus dans les États membres (d'après une enquête menée en 1997 par

[2] *Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment.* OCDE 1999, ISBN 92-64-17131-2

l'Agence européenne pour l'environnement). Certains États membres ont déjà publié leurs rapports nationaux sur les approches qu'ils ont adoptées pour les accords environnementaux et sur les enseignements qu'ils en ont tirés. Le rapport de l'OCDE souligne qu'il existe encore peu de preuves quantitatives de l'efficacité des accords environnementaux pour le milieu ambiant. La recherche doit se poursuivre dans ce domaine. Il est cependant manifeste que les accords environnementaux peuvent apporter des avantages qualitatifs remarquables en ce qui concerne par exemple la rechercher de consensus, le partage plus large des informations, la prise de conscience des entreprises, et une meilleure gestion des problèmes écologiques dans les entreprises.[3] La proposition de sixième programme d'action pour l'environnement présentée par la Commission insiste clairement sur la nécessité d'obtenir ces améliorations qualitatives dans la conception et dans la mise en œuvre de la politique environnementale.

Dans sa Communication sur le sixième programme d'action pour l'environnement[4], la Commission expliquait qu'en raison notamment du succès de la législation communautaire en matière d'environnement, "la pollution du milieu naturel ne trouve plus sa source dans les différentes installations industrielles mais résulte aujourd'hui des différentes activités économiques et du comportement du consommateur. Il devient ainsi plus difficile de les juguler par une simple approche coercitive". En conséquence, "dans certains cas, une approche non réglementaire constituera le meilleur moyen de traiter les questions environnementales de manière souple". Les solutions de remplacement de la réglementation traditionnelle, telles que les engagements volontaires, peuvent aussi encourager les entreprises à innover et à relever les défis environnementaux.

Le Conseil "Marché Intérieur, Protection des Consommateurs et Tourisme" a également indiqué, dans sa stratégie pour l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du Marché Intérieur, que les États membres et la Commission devraient encourager le secteur industriel à adopter des accords environnementaux transparents et efficaces en vue d'atteindre des objectifs environnementaux définis.[5]

Le Conseil "Industrie", dans ses conclusions de mai 2001[6], a fait valoir que dans une stratégie visant à intégrer le développement durable dans la politique d'entreprise, en établissant un dosage équilibré des instruments politiques et en gardant à l'esprit qu'une telle stratégie ne saurait s'appuyer principalement sur des instruments réglementaires, il conviendrait d'accorder la priorité à des approches fondées sur le marché et des approches volontaires. Dans sa Communication sur "La responsabilité sociale des entreprises: une contribution des entreprises au développement durable"[7], la Commission s'est déclarée favorable à une approche fondée sur le partenariat qui vise à parvenir à des accords entre les entreprises et les autres parties intéressées sur des principes directeurs en matière de pratiques et instruments dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises. Cette démarche est conforme à l'approche exposée dans la présente communication.

---

3 Accords environnementaux – efficacité environnementale, Agence européenne de l'environnement, Questions environnementales, série n° 3, 1997

4 COM(2001)31 final du 24.1.2001

5 Rapport au Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001. Voir également la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 8.6.1999, intitulée "le Marché Unique et l'Environnement".

6 « Intégration du développement durable dans la politique d'entreprise », conclusions du Conseil, 2347ème session du Conseil, Bruxelles, le 14 et 15 mai 2001 ; document du Conseil 8763/01 du 29.5.2001

7 COM(2002)347 final du 2.7.2002

## 3. LA COMMUNICATION DE 1996 SUR LES ACCORDS ENVIRONNEMENTAUX ET LE SUIVI

En 1996, la Commission a adopté une communication au Conseil et au Parlement européen concernant les accords dans le domaine de l'environnement[8]. À l'époque, les accords environnementaux constituaient un nouvel instrument politique destiné à élargir la panoplie des mesures réglementaires. La Communication constate que les accords environnementaux présentent un certain nombre d'avantages potentiels, notamment:

– une attitude plus anticipative de la part de l'industrie;

– des solutions rentables et sur mesure; et

– une réalisation plus rapide des objectifs environnementaux.

La Communication indique que les accords doivent contenir des objectifs environnementaux bien définis pour espérer parvenir à ces résultats, que la transparence est une garantie contre des arrangement qui ne refléteraient guère plus que "le cours normal des affaires", qu'ils doivent inclure des mécanismes coercitifs tels que des amendes ou autres sanctions, et prévoir des approches évitant toute tentation d' "opportunisme". Ces exigences ainsi que d'autres sont examinées dans la section 5.

En ce qui concerne les accords environnementaux conclus au niveau communautaire, la communication de 1996 faisait notamment remarquer que "pour l'instant, les accords non contraignants constituent donc le seul instrument auquel la Commission peut avoir recours pour inciter l'industrie à une attitude plus active et pour promouvoir une action environnementale efficace". Par conséquent, la Commission a utilisé ce type d'accord au cas par cas.

Les exemples les plus connus d'accords environnementaux conclus au niveau communautaire sont les accords conclus par les associations de constructeurs automobiles européens, japonais et coréens au sujet de la réduction des émissions de $CO_2$ des voitures de tourisme. Ils ont été reconnus par le biais de recommandations de la Commission[9]. Une décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de surveillance de la moyenne des émissions spécifiques de $CO_2$ due aux véhicules particuliers neufs[10] complète ces accords. Il n'est pas encore possible aujourd'hui de faire une évaluation définitive du succès de ces accords, puisqu'ils ne sont pas encore arrivés à leur terme, mais la société civile, les ONG, les partenaires sociaux et le public au sens large devraient, en fonction de leur rôle respectif, être impliqués dans les futurs accords environnementaux d'une manière plus prononcée que par le passé.

Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux exprimé leur intérêt pour une définition plus précise des procédures utilisées pour conclure les accords environnementaux:

– En réponse à la Communication de 1996, le **Parlement européen** a invité la Commission, dans une résolution du 17 juillet 1997[11], "à élaborer des propositions prévoyant une procédure applicable pour l'octroi d'un mandat de négociation en vue de la conclusion d'éventuels accords environnementaux au niveau communautaire, étant entendu que le Parlement doit être associé, conformément à l'article 130S,

---

8 COM(96)561 final du 27.11.1996

9 Recommandations 1999/125/CE, 2000/303/CE et 2000/304/CE

10 Décision n° 1753/2000/CE du 22 juin 2000, JOL 202 du 10.8.2000, page 1

11 JO C 286 du 22.9.1997, page 254

paragraphe 3, du traité CE, tant à l'octroi de ce mandat de négociation qu'aux négociations elles-mêmes".

– Dans sa résolution sur le Livre vert de la Commission relatif aux problèmes environnementaux du PVC[12], le Parlement européen a une nouvelle fois invité la Commission à "présenter dans les plus brefs délais une proposition de réglementation-cadre relative aux accords en matière d'environnement, qui en définisse les principes en matière de conditions, de mécanismes de contrôle et de sanctions".

– Dans sa résolution du 7 octobre 1997 concernant les accords environnementaux[13], le **Conseil** considère que "ces accords environnementaux devraient être négociés selon des procédures à convenir".

La Commission reconnaît qu'il est nécessaire de préciser clairement la façon dont les accords environnementaux devraient être encouragés et traités au niveau communautaire. Le plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" et plus particulièrement son chapitre 2.1 "Pour un usage mieux adapté des instruments" propose déjà une réponse générale à cette question qui doit être débattue entre les trois institutions. La présente communication précise de quelle manière les accords environnementaux devraient s'ajuster dans ce cadre.

## 4. L'AUTO-REGULATION ET LA COREGULATION DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Les accords environnementaux, par nature, sont des pratiques d'auto-régulation puisqu'ils n'ont aucun effet contraignant au niveau communautaire. Une bonne partie des accords ont été décidés de manière spontanée. Conformément toutefois aux propositions formulées dans son plan d'action, la Commission peut aussi les encourager ou les reconnaître (dans le cadre de l'autorégulation), ou proposer au législateur d'y recourir au besoin (dans le cadre de la corégulation).

Notons que dans le cas de décisions purement spontanées prises à l'initiative de parties intéressées dans des domaines dans lesquels la Commission n'a ni proposé de mesure législative, ni manifesté l'intention de légiférer, il se peut qu'aucune action ne soit nécessaire de la part de la Commission.

### 4.1. L'auto-régulation

Aux termes du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire", l'auto-régulation porte sur un large éventail de pratiques, de règles communes, de codes de conduite, et concerne notamment les accords volontaires que les acteurs économiques, les partenaires sociaux, les ONG et des groupements organisés concluent eux-mêmes sur une base volontaire dans le but de réguler et d'organiser leurs activités. À la différence de la corégulation, l'auto-régulation n'implique pas l'adoption d'un acte législatif. Ce sont généralement les parties intéressées qui prennent l'initiative de l'auto-régulation.

La Commission peut juger préférable de ne pas présenter de proposition législative lorsque ce type d'accords existe déjà et peut servir à atteindre les objectifs fixés dans le Traité. Elle peut

---

12 PE 303.049, 3.4.2001, point 25

13 JO C 321 du 22.10.1997, page 6

cependant proposer l'instauration d'une procédure formelle qui lui permette de contrôler de près les progrès réalisés en ce qui concerne des accords particuliers.

*4.1.1 Reconnaissance de l'accord environnemental au moyen d'un échange de lettres ou d'une recommandation de la Commission*

En matière d'environnement, la reconnaissance au niveau communautaire des actions relevant de l'auto-régulation s'est effectuée jusqu'ici par le biais de ***recommandations de la Commission*** et, parfois, d'un simple ***échange de lettres***. En d'autres termes, la Commission peut inciter ou encourager un accord environnemental au moyen d'une recommandation, ou le reconnaître au moyen d'un échange de lettres avec les représentants du secteur industriel concerné, moyennant le respect des critères visés à la section 6 ci-après.

Notons qu'une recommandation, qui est un acte non contraignant par nature, peut uniquement encourager les opérateurs économiques qui ont choisi de s'engager à atteindre un objectif environnemental conformément à l'article 174 du traité. La Commission ne peut jamais, en "reconnaissant" cet engagement, renoncer à son droit d'initiative. De manière analogue, aucune "reconnaissance" par échange de lettres d'un engagement pris par des opérateurs, ne peut jamais constituer aucun type d'engagement de la part de la Commission.

*4.1.2. Reconnaissance d'un accord environnemental au moyen d'une recommandation de la Commission accompagnée d'une décision en matière de contrôle*

Dans certains cas, la Commission et le législateur peuvent être intéressés par les résultats d'un accord environnemental et peuvent donc souhaiter le contrôler de près, par exemple en combinant une recommandation de la Commission avec une décision du Parlement européen et du Conseil en matière de contrôle.

### 4.2. La corégulation

Des accords environnementaux peuvent aussi être conclus dans le cadre d'un acte législatif, c'est-à-dire d'une manière plus contraignante et formelle dans un cadre de réglementation, permettant ainsi aux parties concernées de mettre en œuvre une mesure spécifique de la législation communautaire. Dans ce cadre réglementaire, le législateur fixe les aspects essentiels de la législation: les objectifs à atteindre, les échéances à respecter et les mécanismes à appliquer pour sa mise en œuvre, les méthodes utilisées pour contrôler l'application de la législation et toutes les sanctions qui sont nécessaires pour garantir la sécurité juridique de la législation. C'est généralement la Commission qui est à l'origine de la corégulation, soit de sa propre initiative, soit en réponse à une action volontaire de la part du secteur industriel.

La corégulation peut donc offrir à la fois les avantages des accords environnementaux et les garanties juridiques d'une approche législative. La Commission propose au législateur que la corégulation soit utilisée sur la base d'un acte législatif. Ainsi, toutes les propositions relatives à cette matière seront renvoyées devant le législateur.

Dans le cadre des dispositions de la corégulation, le Parlement européen et le Conseil arrêteraient une directive sur proposition de la Commission. Cet acte juridique stipulerait qu'un objectif environnemental précis et bien défini doit être atteint pour une date donnée. Il fixerait également les conditions à respecter pour contrôler le respect des dispositions et introduirait des mécanismes de coercition et d'appel. Il ne doit pas contenir de dispositions détaillées sur la manière d'atteindre l'objectif. Le législateur détermine dans quelle mesure la

définition et la mise en œuvre des mesures peuvent être laissées aux parties concernées, en raison de l'expérience qu'elles sont reconnues avoir acquise dans ce domaine. Ces dispositions doivent être compatibles avec le droit européen de la concurrence.

La corégulation peut également prévoir des modalités de mise en œuvre. En d'autres termes, en plus de définir le type d'actions à prendre et le calendrier à respecter jusqu'à l'échéance fixée, des procédures comprenant des clauses de révision pourraient être prévues dans l'hypothèse où l'objectif ne serait pas atteint pour la date butoir. Quoiqu'il en soit, dans les cas où l'utilisation du mécanisme de corégulation n'apporte pas les résultats escomptés, la Commission peut exercer son droit de présenter au législateur une proposition législative traditionnelle.

L'acte juridique pourrait donc comprendre des objectifs intermédiaires qui permettraient d'évaluer si l'accord est susceptible d'atteindre les objectifs finaux. Si ces jalons intermédiaires ne sont pas respectés, la corégulation pourrait définir les conditions dans lesquelles les États membres doivent appliquer des dispositions supplémentaires sur la manière d'atteindre les objectifs. Les mécanismes appropriés doivent être conçus avec soin et au cas par cas.

Cette approche peut être illustrée par un exemple hypothétique. Prenons le cas d'un objectif de recyclage de 60 % pour un produit ou un matériau particulier. Dans une approche de corégulation simple, l'acte juridique (une directive) fixerait l'objectif à réaliser et l'échéance de sa réalisation, ainsi que des dispositions en matière de contrôle. L'acte juridique pourrait également prévoir des étapes intermédiaires, avec des objectifs de recyclage plus modestes pour des dates plus rapprochées. Si le contrôle montre que ces objectifs provisoires ne sont pas atteints et que l'objectif final risque d'être manqué, des mesures supplémentaires pourraient entrer en jeu, si elles figurent déjà dans l'acte juridique initial.

Comme l'illustrent les débats du Parlement européen, la corégulation est l'une des questions les plus délicates qu'affrontent non seulement les opérateurs et les organismes représentant des secteurs particuliers, mais aussi les institutions. Dans le cadre d'un acte législatif, la corégulation permet d'assurer que les objectifs définis par le législateur peuvent être appliqués dans le cadre des mesures exécutées par les parties reconnues actives dans le domaine en cause. Dans la perspective d'une simplification de la législation, la Commission reste convaincue qu'il s'agit d'une méthode dont la mise en œuvre - selon des critères fixés dans un accord interinstitutionnel commun - peut s'avérer une option adéquate lorsqu'il s'agit d'ajuster la législation aux problèmes et aux secteurs concernés, de réduire le poids des travaux législatifs en se concentrant sur les aspects essentiels de la législation, et de profiter de l'expérience des parties intéressées, notamment les opérateurs et les partenaires sociaux.

## 5. CONDITIONS JURIDIQUES DE BASE POUR L'UTILISATION DES ACCORDS ENVIRONNEMENTAUX AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Le traité CE ne contient aucune disposition spécifique relative aux accords environnementaux. Néanmoins, ces accords doivent être conformes à l'ensemble des dispositions du traité, et des engagements internationaux pris par la Communauté.

- Aux termes de l'article 175, les décisions concernant les actions à prendre par la Communauté dans le domaine de l'environnement en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 174 relèvent de la compétence du Conseil et du Parlement européen selon la procédure de codécision, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. L'**équilibre institutionnel** dans la

prise de décision doit être respecté en ce qui concerne l'utilisation des accords environnementaux en tant qu'instrument de régulation.

- Les accords environnementaux doivent se conformer aux dispositions du traité CE en matière de **marché intérieur et règles de la concurrence, y compris les lignes directrices sur les aides d'Etat en faveur de l'environnement**. Ils devraient donc être conformes à l'article 81 du traité. La section 7 de la communication de la Commission intitulée "Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale"[14] est spécifiquement consacrée aux accords environnementaux.

- **Le contrôle juridictionnel** du respect des obligations et engagements résultant d'un accord environnemental devrait être assuré au niveau national et, conformément au traité CE, au niveau communautaire. La détermination des responsabilités individuelles et collectives devrait également être assurée de manière à permettre les éventuelles sanctions nécessaires.

- En ce qui concerne la mise en œuvre des obligations juridiques dans le cadre des **accords environnementaux multilatéraux** (AEM), la Communauté est responsable en vertu du droit international, dans la mesure de ses compétences, de la mise en œuvre de tous les accords internationaux qu'elle a conclus. Cette responsabilité ne peut donc pas être transférée à d'autres acteurs, par exemple aux seuls organismes privés qui sont parties aux accords environnementaux. Cette situation pourrait donner lieu à des problèmes si des accords environnementaux, sans sauvegardes efficaces pour résoudre les cas de non-respect, était les *seuls et uniques* instruments utilisés pour mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux.

- Les règles en matière d'**échanges** multilatéraux doivent être prises en considération lors de la conception et de la mise en œuvre des accords environnementaux. Pour éviter les effets discriminatoires, il est essentiel de veiller à ce que les accords environnementaux soient ouverts à la participation des opérateurs de pays tiers, à la fois dans la phase préparatoire et dans la phase de mise en œuvre. En outre, les avantages (exonérations fiscales par exemple) octroyés aux opérateurs qui participent à un accord environnemental peuvent relever du champ d'application de l'accord de l'OMC relatif aux subventions et aux mesures compensatoires. Il faudra donc également vérifier si les accords environnementaux proposés sont parfaitement compatibles avec les règles de l'OMC.

- La Convention de la CEE-ONU sur **l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement**[15] renforce le "droit de savoir" du public au sens large. Les accords environnementaux sont explicitement cités dans la définition de "l'information sur l'environnement" à l'article 2 de la Convention. Il est donc nécessaire de veiller à ce que l'information sur les accords environnementaux soient mise à la disposition du public conformément aux dispositions de la Convention. Au-delà des considérations juridiques, la transparence tant dans la phase de "conception" que dans la phase de "livraison" pourrait être un facteur essentiel de succès des accords environnementaux.

---

14 JO C 3 du 6.1.2001, page 2

15 “Convention d'Aarhus”, signée au nom de la Communauté le 25.6.1998. Non encore approuvée.

## 6. CRITERES D'EVALUATION DES ACCORDS ENVIRONNEMENTAUX

La Communication de 1996 dénombrait déjà une série de critères jugés nécessaires pour l'utilisation adéquate (et la réussite) des accords environnementaux. Elle citait "la consultation préalable des milieux intéressées, une forme contraignante, des objectifs quantifiés et des étapes intermédiaires, le contrôle de l'exécution, la publication de l'accord et des résultats atteints" Ces critères permettaient ainsi d'éviter "la stipulation d'objectifs vagues et un manque de transparence", ainsi que le risque de distorsion de la concurrence provoqué par des "opportunistes".

Un accord environnemental doit offrir une **valeur ajoutée** pour ce qui est d'un niveau élevé de protection de l'environnement. La politique communautaire de l'environnement visera toujours **un niveau de protection élevé**. Avant de reconnaître un accord environnemental, la Commission doit s'assurer qu'il remplit également cette condition. Ses objectifs devraient découler avant tout du sixième programme d'action pour l'environnement, d'autres documents politiques clé ou d'accords environnementaux multilatéraux. Il serait ainsi certain que l'accord apportera une valeur ajoutée par rapport au "cours normal des affaires".

De plus, la Commission accordera l'attention nécessaire aux critères ci-après, tant de le cadre de l'auto-régulation que de la réglementation.

### *1. Rapport coût-efficacité de l'administration*

La Communication de1996 soulignait déjà le bon rapport potentiel entre les coûts et les avantages des accords environnementaux pour l'industrie. Au-delà des arguments généraux avancés dans ce contexte (liberté accrue pour les entreprises dans la manière d'atteindre les objectifs environnementaux et possibilités de solutions créatives sur mesure), il faut également évaluer les accords du point de vue des *coûts administratifs comparés pour les institutions communautaires.* Les coûts d'administration des accords environnementaux pourraient être particulièrement lourds pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation du respect des dispositions dans la phase d'application. Les accords environnementaux ne devraient pas conduire à une charge administrative disproportionnée par rapport à leurs objectifs et aux autres instruments d'action disponibles.

### *2. Représentativité*

Il faut que la Commission, le Conseil et le Parlement européen jugent que les parties concernées sont représentatives, organisées et responsables. Les industries et les associations d'industries qui participent à un accord devraient représenter la grande majorité du secteur économique concerné, avec aussi peu d'exceptions que possible. Il faudra naturellement prendre soin d'assurer le respect de règles de concurrence.

### *3. Objectifs quantifiés et étapes intermédiaires*

Lorsque la Commission envisage de publier une recommandation ou de reconnaître un accord entre parties intéressées ou un engagement unilatéral de la part des parties intéressées, elle vérifiera que les objectifs définis par ces parties intéressées sont énoncés en termes clairs et sans équivoque, à partir d'une ligne bien définie. Si l'accord couvre une longue période, il doit inclure une "plan de route" avec des objectifs intermédiaires. Il doit être possible de mesurer le degré de réalisation des objectifs et des buts intermédiaires d'une manière abordable et crédible, en utilisant des indicateurs clairs et fiables. La mise au point de ces indicateurs devrait être facilitée par les informations issues de la recherche et l'acquis scientifique et technologique.

Dans le système de réglementation, les objectifs sont déjà définis dans l'acte juridique. Il n'est pas nécessaire de les répéter dans l'accord proprement dit.

*4. Participation de la société civile*

Dans l'intérêt de la transparence et conformément au sixième programme cadre pour l'environnement ainsi qu'au Livre blanc sur la gouvernance européenne, tous les accords doivent faire l'objet d'une large publicité, notamment par l'utilisation de l'Internet et d'autres moyens électroniques de diffusion de l'information. Il en va de même pour les comptes rendus provisoires et pour le rapport final de contrôle. Toutes les parties intéressées (les industries, les ONG actives dans le domaine de l'environnement et la société civile au sens large) doivent être informées en cas d'accord environnemental, et avoir la possibilité de formuler leurs observations.

*5. Contrôle et compte rendu*

Lorsque la Commission décide de reconnaître un accord environnemental par le biais d'un échange de lettres, ou qu'elle décide de formuler une recommandation, elle doit vérifier que l'accord comprend un système de contrôle correctement conçu, énonçant clairement les responsabilités des industries et prévoyant des vérificateurs indépendants. La Commission, en partenariat avec les parties à l'accord, contrôlera la réalisation des objectifs.

Dans le système de réglementation, les exigences en matière de contrôle et de compte rendu qui sont indispensables pour vérifier l'avancement des objectifs environnementaux devraient être intégrées dans l'acte juridique qui définit ces objectifs. Le plan de contrôle et de compte rendu doit être détaillé, transparent et objectif. À cet effet, la Commission pourrait utiliser le système de vérificateurs environnementaux déjà bien établi dans le cadre du règlement qui institue le système communautaire de gestion et d'audit environnementaux (système EMAS). C'est la Commission qui évaluera en final si l'objectif environnemental de base a été atteint.

*6. Développement durable*

Les mesures en faveur de l'environnement devraient être compatibles avec les dimensions économiques et sociales du développement durable. La protection des intérêts des consommateurs (santé, qualité de vie ou intérêts économiques) doit aussi être pleinement intégrée. En fonction de la portée et de la teneur de l'accord environnemental dans un cadre de réglementation, il se peut qu'une évaluation des incidences soit requise, conformément à la récente communication de la Commission sur l'évaluation de l'impact[16]. La structure et le degré de détail de cette évaluation peut varier selon les caractéristiques de l'accord.

*7. Compatibilité des mesures d'incitation*

Un accord environnemental sera peu susceptible de fournir les résultats escomptés si d'autres facteurs et incitants (pression du marché, fiscalité et législation au niveau national) envoient des signaux contradictoires aux participants à l'accord. La cohérence politique est essentielle à cet égard.

---

[16] COM(2002)276 final du 5.6.2002

## 7. EXIGENCES EN MATIERE DE PROCEDURES

Le plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" a avancé plusieurs propositions pour définir les procédures que doivent les trois institutions doivent suivre dans les cas d'auto-régulation et de corégulation. La présente communication propose des procédures qui correspondent à ce cadre mais qui devraient s'appliquer spécifiquement aux accords environnementaux.

### 7.1. Les accords environnementaux en tant qu'instrument d'auto-régulation

Une fois que la Commission a terminé son analyse d'un accord environnemental proposé, elle peut informer le Parlement européen et le Conseil de son évaluation et de sa conclusion, en indiquant si elle considère qu'un accord environnemental peut être reconnu. Cette intention de reconnaître un accord environnemental pourrait être intégrée dans le programme de travail de la Commission ou dans un document de portée plus large, par exemple un Livre blanc suffisamment détaillé ou une stratégie thématique dans le cadre du sixième programme d'action pour l'environnement. Le Parlement européen et le Conseil auraient alors toute latitude pour organiser des campagnes d'information ou des auditions sur la question.

- L'évaluation et la conclusion de la Commission sur l'opportunité d'un accord environnemental seront rendues publiques, sur le site web de la Commission par exemple, afin de donner au grand public la possibilité d'être informé de l'accord proposé et de formuler ses observations à son sujet.

- Après examen de toutes les observations reçues, notamment de la part du Parlement européen et du Conseil, la Commission peut prendre la décision de donner suite en reconnaissant un accord environnemental.

- Toute recommandation faisant référence à un accord environnemental devrait être publiée au Journal officiel. Le texte de l'accord environnemental proprement dit devrait être publié sur le site web de la Commission.

- La Commission vérifiera, par les mécanismes appropriés de contrôle et de compte rendu, si l'objectif environnemental sous-jacent est réellement atteint. Les résultats du contrôle et les comptes rendus seront communiqués au Parlement européen et au Conseil, et mis à la disposition du public sous forme électronique.

- La Commission peut également proposer des mécanismes de contrôle et de compte rendu destinés à évaluer l'avancement de l'objectif environnemental, sous la forme d'une décision du Parlement européen et du Conseil.

- Dans le cas où un accord envisagé dans une recommandation de la Commission ou un échange de lettres ne fournit pas les résultats escomptés, la Commission peut utiliser son droit d'initiative et proposer une législation contraignante appropriée.

### 7.2. Les accords environnementaux en tant qu'instrument de corégulation

- Dans un système de corégulation, les éléments clés - notamment l'objectif environnemental et les exigences en matière de surveillance - ainsi éventuellement qu'un mécanisme de suivi en cas d'insuccès d'un accord environnemental, sont intégrés dans l'acte juridique lui-même. Ce dernier fait l'objet d'une consultation des parties intéressées pendant son élaboration, conformément à la Communication de la Commission sur les normes

minimales en matière de consultation, et l'acte juridique est ensuite adopté selon la procédure normale de codécision. Vu le contenu décrit ci-dessus de l'acte juridique proprement dit, on peut réduire les exigences en matière de procédure pour les différents accords environnementaux présentés dans le cadre de cet acte juridique.

- Lorsque la Commission décide que la corégulation est le meilleur moyen d'atteindre un objectif environnemental et que les éléments-clés de sa proposition sont fondés sur un accord volontaire qui existe déjà ou qui est proposé, et qui est satisfaisant du point de vue de la Commission, cette dernière inclut ces éléments dans sa proposition et les défend lors des discussions avec les autres institutions, en utilisant pleinement les possibilités dont elle dispose conformément à sa communication sur le plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire".

- L'accord environnemental devrait être publié sur le site web de la Commission. Les résultats du contrôle et les comptes rendus afférents devraient également être mis à disposition sous forme électronique.

- Dans un cadre de la corégulation, la Commission peut toujours faire usage de son droit d'initiative et proposer une législation contraignante appropriée si l'accord ne produit pas les résultats escomptés, tout comme dans le cas de l'auto-régulation..

Ces procédures devraient assurer que les accords environnementaux sont utilisés de manière appropriée chaque fois qu'ils sont jugés constituer un véritable complément des outils politiques existants. Dans le même temps elles devraient garantir la participation des institutions européennes dans ce processus selon les besoins**.**

## 8. CONCLUSION : LES PROCHAINES ETAPES

La Commission européenne souhaite encourager l'élaboration d'actions environnementales volontaires ainsi que la conclusion d'accords environnementaux au niveau communautaire, dans un large éventail de secteurs. Un éventail de secteurs qui pourrait même être déborder la série de secteurs dans lesquels la Commission a annoncé son intention de proposer une législation.

Pour sa part, la Commission entend reconnaître et utiliser les accords environnementaux conclus au niveau communautaire de manière sélective et au cas par cas. Comme cet instrument ne sera pas nécessairement le plus adéquat dans toutes les circonstances, il est utile de définir d'ores et déjà un nombre limité de domaines d'action dans lesquels les accords environnementaux pourraient offrir une valeur ajoutée, ou dans lesquels les parties ont déjà exprimé leur intention de présenter des accords. Dans l'ensemble, hormis les décisions purement spontanées prises par des parties intéressées dans des domaines dans lesquels la Commission n'a proposé aucune législation, ni exprimé l'intention d'en proposer, l'actuelle Commission pourrait tout au plus avoir à examiner quatre à six accords environnementaux d'ici à la fin de son mandat:

– Le premier d'entre eux pourrait être la **stratégie en matière de PVC**

– De même, des accords environnementaux pourraient être envisagés dans le suivi du Livre vert sur la **politique intégrée des produits**[17]. La portée éventuelle des accords environnementaux dans ce domaine sera bien sûr précisée en fonction des résultats de l'actuelle discussion sur le Livre vert.

– La **gestion des déchets** et le **changement climatique** figurent parmi les autres domaines d'action à envisager pour l'application effective de cet instrument. Les accords existants sur les *réductions des émissions de* $CO_2$ des voitures particulières pourraient être complétés par des accords environnementaux similaires sur les *véhicules utilitaires légers.* De plus, la Communication intitulée " Vers un espace ferroviaire européen intégré"[18] propose des accords volontaires concernant la mise en conformité à posteriori du matériel roulant en usage afin de se conformer aux *exigences environnementales* appliquées au matériel roulant neuf, à titre de mesure politique possible.

La Commission continuera à explorer les possibilités de développer d'autres modalités supplémentaires qui pourraient compléter les deux modèles décrits plus haut.

---

17 COM(2001)68 du 7.2.2001

18 COM(2002)18 du 23.1.2002