

I

(Communications)

CONSEIL

POSITION COMMUNE (CE) N° 13/2002

arrêtée par le Conseil le 13 décembre 2001

en vue de l'adoption de la recommandation 2002/.../CE du Parlement européen et du Conseil du ... relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe

(2002/C 58 E/01)

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

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

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

vu l'avis du Comité des régions ⁽³⁾,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽⁴⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) La zone côtière revêt une grande importance environnementale, économique, sociale, culturelle et du point de vue des loisirs pour l'Europe.
- (2) La biodiversité des zones côtières est unique en termes de flore et de faune.
- (3) Le chapitre 17 du plan d'action 21, adopté au sommet de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) organisé à Rio en juin 1992, devrait être pris en considération.
- (4) Le rapport d'évaluation de 1999 de l'Agence européenne pour l'environnement fait état d'une dégradation continue des conditions qui règnent dans les zones côtières d'Europe, s'agissant tant des côtes elles-mêmes que de la qualité des eaux côtières.
- (5) La menace qui pèse sur les zones côtières de la Communauté est aggravée par les effets des changements climatiques, qui entraînent notamment une élévation du niveau des mers, modifient la fréquence et la force des tempêtes et accentuent l'érosion côtière ainsi que les risques d'inondation.
- (6) L'expansion démographique et l'essor des activités économiques menacent de plus en plus l'équilibre tant écologique que social des zones côtières.
- (7) Le recul de l'activité de pêche et des possibilités d'emploi liées à celle-ci rend de nombreuses zones tributaires de la pêche extrêmement vulnérables.
- (8) Les disparités régionales existant dans la Communauté affectent de façon différente la gestion et la conservation de chaque zone côtière.
- (9) Il est essentiel de mettre en œuvre une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable, socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles, et qui préserve l'intégrité de cette ressource importante tout en tenant compte des activités et des usages locaux traditionnels qui ne représentent pas une menace pour les zones naturelles sensibles et pour l'état de préservation des espèces sauvages de la faune et de la flore côtières.
- (10) La Communauté favorise une gestion intégrée à une plus grande échelle grâce à des instruments horizontaux. Ces actions contribuent à la gestion intégrée des zones côtières.
- (11) La Commission fait observer dans ses communications au Conseil et au Parlement européen ⁽⁵⁾ que la gestion intégrée des zones côtières nécessite des actions stratégiques coordonnées et concertées au niveau local et régional, orientées et soutenues par un encadrement approprié au niveau national.

⁽¹⁾ JO C ... E, p. ...

⁽²⁾ JO C 155 du 29.5.2001, p. 17.

⁽³⁾ JO C 148 du 18.5.2001, p. 23.

⁽⁴⁾ Avis du Parlement européen du 5 juillet 2001 (non encore paru au Journal officiel), position commune du Conseil du 13 décembre 2001 et décision du Parlement européen du ... (non encore parue au Journal officiel).

⁽⁵⁾ Doc. COM(97) 744 final et Doc. COM(2000) 547 final.

- (12) Le programme de démonstration de la commission sur l'aménagement intégré des zones côtières identifie des principes de bonne gestion des zones côtières.
- (13) Il est nécessaire de garantir une action cohérente au niveau européen, y compris une coopération, en particulier à l'échelle des mers régionales, afin de traiter les problèmes transfrontaliers qui affectent les zones côtières.
- (14) La résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières ⁽¹⁾ et la résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne ⁽²⁾ insistent toutes deux sur la nécessité d'une action européenne concertée pour mettre en œuvre la gestion intégrée des zones côtières.
- (15) Une gestion intégrée des zones côtières comporte de multiples facteurs, parmi lesquels l'aménagement du territoire et l'affectation des sols n'interviennent qu'accessoirement.
- (16) En vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité et en vertu du protocole 7 du traité d'Amsterdam sur la mise en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et compte tenu de la diversité des conditions qui règnent dans les zones côtières et des cadres législatifs et institutionnels créés dans les États membres, les objectifs de l'action proposée peuvent être mieux réalisés par un encadrement au niveau communautaire,
- d) perspectives économiques et possibilités d'emploi durables;
 - e) système socioculturel opérationnel dans les communautés locales;
 - f) mise à disposition adéquate pour le public de terres à des fins tant de loisirs qu'esthétiques;
 - g) dans le cas des communautés côtières isolées, maintien ou promotion de leur cohésion;
 - h) amélioration de la coordination des mesures prises par toutes les autorités concernées, aussi bien en mer que sur terre, pour gérer l'interaction mer-terre.

CHAPITRE II

PRINCIPES

Les États membres suivent les principes d'une gestion intégrée des zones côtières fondée sur les éléments suivants:

- a) perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tient compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières;
- b) perspective à long terme qui tient compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures;
- c) gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances. Cela nécessite une base scientifique solide en ce qui concerne l'évolution des zones côtières;
- d) prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes de façon à pouvoir répondre à leurs besoins concrets par des solutions spécifiques et des mesures souples;
- e) mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme;
- f) association de toutes les parties intéressées [partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial] au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées;

RECOMMANDENT CE QUI SUIT:

CHAPITRE I

APPROCHE STRATÉGIQUE

Les États membres prennent en considération la stratégie de développement durable et la décision du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement ⁽³⁾, et adoptent à l'égard de la gestion de leurs zones côtières une approche stratégique fondée sur les éléments suivants:

- a) protection du milieu côtier sur la base d'une approche par écosystème préservant son intégrité et son fonctionnement, et gestion durable des ressources naturelles des composantes marines et terrestres du littoral;
- b) prise en compte de la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières et des dangers que représente l'élévation du niveau de la mer;
- c) mesures de protection du littoral appropriées et responsables du point de vue écologique;

⁽¹⁾ JO C 135 du 18.5.1994, p. 2.

⁽²⁾ JO C 59 du 6.3.1992, p. 1.

⁽³⁾ JO L ...

- g) soutien et participation des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local, entre lesquelles des liens adéquats devraient être établis ou maintenus en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes. Un partenariat avec les autorités régionales et locales et entre celles-ci devrait être mis en œuvre, le cas échéant;
- h) utilisation conjointe de plusieurs instruments visant à favoriser la cohérence entre les objectifs des politiques sectorielles et entre l'aménagement et la gestion.

CHAPITRE III

INVENTAIRE NATIONAL

Les États membres procèdent à l'établissement ou à la mise à jour d'un inventaire global pour identifier les acteurs principaux, les législations et les institutions qui exercent une influence sur la gestion de leur littoral. Cet inventaire devrait:

- a) couvrir (sans que cette énumération soit exhaustive) les secteurs et les domaines suivants: pêche et aquaculture, transports, énergie, gestion des ressources, protection des espèces et des habitats, patrimoine culturel, emploi, développement régional aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines, tourisme et loisirs, industrie et exploitation minière, gestion des déchets, agriculture et enseignement;
- b) couvrir tous les échelons de l'administration;
- c) analyser les intérêts, le rôle et les préoccupations des citoyens, des ONG et du secteur commercial;
- d) recenser les organisations interrégionales et les structures coopératives intéressées, et
- e) faire le bilan des politiques et des mesures législatives applicables.

CHAPITRE IV

STRATÉGIES NATIONALES

1. En se fondant sur les résultats de cet inventaire, chaque État membre concerné élabore une ou plusieurs stratégies de mise en œuvre des principes exposés au chapitre II visant à une gestion intégrée des zones côtières.

2. Ces stratégies pourraient être spécifiques aux zones côtières ou faire partie d'une stratégie ou d'un programme, plus étendus sur le plan géographique, de promotion de la gestion intégrée d'une zone plus vaste.

3. Ces stratégies devraient:

- a) déterminer, à l'échelon national ou régional, les rôles respectifs des différents acteurs administratifs dont les compé-

tences s'étendent aux activités et aux ressources liées aux zones côtières, ainsi que les mécanismes de leur coordination. Cette définition des rôles devrait permettre un contrôle adéquat ainsi qu'une stratégie appropriée et la cohérence des actions;

- b) définir la combinaison appropriée d'instruments de mise en œuvre des principes exposés au chapitre II dans le contexte juridique et administratif national, régional ou local. Lors de l'élaboration de ces stratégies, les États membres devraient apprécier l'intérêt des points suivants:

- i) élaboration de plans stratégiques nationaux pour le littoral afin de promouvoir la gestion intégrée en assurant, notamment, le contrôle de toute urbanisation supplémentaire et de l'exploitation des zones non urbaines tout en respectant les caractéristiques naturelles du milieu côtier;

- ii) mécanismes d'acquisition foncière et déclarations de cession au domaine public afin d'assurer l'accès du public à des fins de loisirs, sans préjudice de la protection des zones sensibles;

- iii) conclusion d'accords contractuels ou volontaires avec certains exploitants des zones côtières, y compris les accords dans le domaine de l'environnement passés avec l'industrie;

- iv) exploitation d'incitations fiscales et économiques, et

- v) utilisation des mécanismes de développement régional;

- c) renforcer ou maintenir les législations, les politiques et les programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux ou locaux, qui portent à la fois sur les zones marines et terrestres des zones côtières;

- d) identifier notamment les mesures de promotion des initiatives ascendantes et de la participation du public dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières et de leurs ressources;

- e) identifier des sources de financement durable des initiatives de la gestion intégrée des zones côtières, si nécessaire, et examiner la manière d'exploiter au mieux les mécanismes de financement existant tant au niveau communautaire que national;

- f) définir des mécanismes garantissant la mise en œuvre et l'application intégrales et coordonnées de la législation et des politiques de la Communauté qui ont une incidence sur les zones côtières, y compris lors du réexamen des politiques communautaires;

- g) inclure des systèmes adéquats de supervision et de diffusion au public des informations relatives à leurs zones côtières. Ces systèmes devraient permettre la collecte d'informations et leur transmission, dans des formats compatibles et adéquats, aux décideurs, tant au niveau national qu'au niveau régional ou local, afin de faciliter la gestion intégrée du territoire. Les travaux de l'Agence européenne pour l'environnement notamment peuvent servir de base à cette fin. Ces données devraient être accessibles au grand public conformément à la législation communautaire pertinente, notamment la directive 2001/. . ./CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil ⁽¹⁾;
- h) déterminer les conditions dans lesquelles des programmes nationaux de formation et d'enseignement appropriés pourraient appuyer la mise en œuvre des principes de la gestion intégrée dans les zones côtières.

CHAPITRE V

COOPÉRATION

1. Les États membres encouragent, entament ou maintiennent le dialogue avec les pays limitrophes, y compris les États non membres de l'Union qui bordent la même mer régionale, pour élaborer des mécanismes assurant une meilleure coordination des mesures adoptées pour résoudre les problèmes transfrontaliers.
2. Les États membres collaborent aussi activement avec les institutions de la Communauté ainsi qu'avec d'autres groupes d'intérêts du littoral pour faciliter les progrès vers une approche commune à l'égard de la gestion intégrée des zones côtières en examinant la nécessité d'un forum européen des groupes d'intérêts du littoral. Il conviendrait, dans le cadre de ce processus, d'étudier les moyens de recourir aux institutions et aux conventions existantes.

3. Dans ce contexte, la coopération avec les pays candidats à l'adhésion est maintenue et renforcée.

CHAPITRE VI

ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS ET RÉVISION

1. Les États membres rendent compte à la Commission des résultats de la mise en œuvre de la présente recommandation cinq ans après son adoption.
2. Ces rapports sont mis à la disposition du grand public et contiennent, en particulier, des informations concernant:
 - a) les résultats de l'inventaire national;
 - b) la ou les stratégies de mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières, proposées à l'échelon national;
 - c) une synthèse des actions entreprises ou à entreprendre pour mettre en application la ou les stratégies nationales;
 - d) une évaluation de l'incidence future de la ou des stratégies sur l'état des zones côtières.
3. La Commission devrait réexaminer la présente recommandation dans un délai de six ans à compter de son adoption et soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation accompagné, le cas échéant, d'une proposition relative à de nouvelles mesures communautaires.

Fait à . . .

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président

⁽¹⁾ JO L . . .

EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

I. INTRODUCTION

Le 8 septembre 2000, la Commission a présenté au Conseil sa proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement intégré des zones côtières en Europe, fondée sur l'article 175, paragraphe 1, du traité.

Le Parlement européen a rendu son avis lors de sa session plénière du 2 au 5 juillet 2001. Le Comité économique et social et le Comité des régions ont rendu leur avis respectivement le 28 mars et le 14 février 2001.

À la suite des avis précités, la Commission a transmis au Conseil, le 26 septembre 2001, une proposition modifiée.

Le 13 décembre 2001, le Conseil a arrêté sa position commune conformément à l'article 251 du traité.

II. OBJECTIF

La recommandation vise à encourager le développement rationnel et durable des zones côtières, d'un point de vue environnemental, social et économique, en favorisant une approche concertée et intégrée de la gestion de ces zones.

III. ANALYSE DE LA POSITION COMMUNE

1. Généralités

Afin d'encourager la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), il est prévu que les États membres élaborent des stratégies nationales reposant sur un certain nombre de principes énoncés dans la recommandation et la communication correspondante de la Commission. Les stratégies nationales devraient se fonder sur les résultats d'un inventaire national identifiant les législations, les institutions et les acteurs principaux qui exercent une influence sur l'aménagement des zones côtières dans tous les secteurs concernés.

La mise en œuvre des stratégies nationales devrait permettre de mieux comprendre les processus (environnementaux, sociaux et économiques) qui ont une incidence sur les zones côtières, d'amener les acteurs concernés à participer davantage à la gestion des zones côtières et d'améliorer la pertinence et la coordination des politiques sectorielles, des systèmes administratifs et des initiatives prises à l'échelon local.

Il est prévu que les États membres rendent compte à la Commission des résultats obtenus dans la mise en œuvre de la recommandation au terme d'une période de cinq ans, et que la Commission élabore l'année suivante un rapport d'évaluation accompagné, le cas échéant, d'une proposition relative à de nouvelles mesures communautaires.

2. Amendements du Parlement

Le Conseil a accepté intégralement, sur le fond ou en partie 32 des 41 amendements adoptés par le Parlement européen.

En particulier, le Conseil:

- a) a accepté dans leur intégralité les amendements 1, 13, 22, 23 et 40;
- b) a accepté les amendements 4 et 7 (en les fusionnant), 8, 10, 19, 25, 26, 27 et 28 sur le fond, tout en modifiant leur libellé ou leur place dans le texte;
- c) a accepté en partie les amendements suivants:

les amendements 2 et 3 relatifs aux caractéristiques et aux problèmes propres aux zones côtières ont été acceptés quant au fond, à l'exclusion de la liste des actes communautaires relatifs à la conservation des habitats (amendement 2) et de la liste des causes éventuelles de dégradation figurant entre parenthèses (amendement 3);

l'amendement 5 relatif à un considérant nouveau concernant l'activité de pêche a été accepté quant au fond et reformulé;

l'amendement 6 relatif à un considérant nouveau concernant l'expansion démographique a été accepté, à l'exclusion de la liste d'exemples d'activités qui menacent les zones côtières;

l'amendement 11 précisant davantage le type d'actions nécessaires a été repris, à l'exclusion des termes «en premier lieu», qui sont jugés peu clairs;

l'amendement 17 relatif à la stratégie a été largement repris et reformulé, bien que la mention du «caractère obligatoire» de la stratégie commune ait été supprimée;

les amendements 20 et 21 relatifs aux principes ont été fusionnés et intégrés au texte, bien qu'ils aient été remaniés de manière à éviter les formules contraignantes, qui n'ont pas leur place dans une recommandation;

les amendements 29 et 38 relatifs au partenariat ont été intégrés en partie, de même que l'amendement 26, au chapitre II, point g), relatif aux principes;

les amendements 46 et 31 relatifs à l'inventaire: le fond de ces amendements a été incorporé au chapitre III;

les amendements 33 et 34 relatifs aux stratégies nationales: le fond de ces amendements, remaniés de manière à éviter toute formulation contraignante a été incorporé au chapitre IV;

l'amendement 35 relatif à la législation européenne future: le fond de cet amendement a été inséré dans le chapitre IV, point 3 f), dans des termes plus généraux englobant toutes les politiques communautaires;

l'amendement 36 relatif à l'information du public a été intégré sous une forme modifiée en ce qui concerne le rôle de l'AEE et les coûts imputables, qui devraient être conformes à l'imminente législation communautaire sur l'accès du public à l'information;

l'amendement 37 relatif à la participation du public; cet amendement a été incorporé dans son principe au chapitre IV (Stratégies nationales), point 3 d);

l'amendement 43 relatif au réexamen par la Commission a été incorporé en partie, le calendrier ayant été modifié et la formulation rendue plus générale, car il est jugé prématuré et inopportun de prévoir dans une recommandation un cadre juridique communautaire pour l'aménagement intégré des zones côtières;

d) a rejeté les amendements 12, 16 et 18, suivant en cela l'avis exprimé par la Commission;

e) a rejeté six amendements (acceptés en totalité ou en partie par la Commission) pour les raisons suivantes:

l'amendement 14 ajoute une référence à l'Organisation maritime internationale: le Conseil a préféré rédiger ce considérant en des termes plus généraux, mais a ajouté, dans le chapitre III (Inventaire national), une référence aux organisations interrégionales et, dans le chapitre V (Coopération), une référence aux institutions et aux conventions existantes;

l'amendement 15 évoquant l'accentuation des pressions exercées sur les ressources côtières depuis la résolution du Conseil de 1994: le Conseil estime que les considérants 4 à 8 exposent déjà les différentes pressions auxquelles sont soumises les zones côtières et qu'il est superflu de mentionner celles exercées depuis 1994;

l'amendement 24 ajoutant une référence à l'érosion du littoral et aux inondations dans le chapitre II (Principes): le Conseil estime que cet amendement est déjà couvert quant au fond par le chapitre I (Approche stratégique), points a) à d). Le Conseil estime inopportun d'insérer une telle mention dans le chapitre II, qui concerne les principes régissant la GIZC;

l'amendement 32 relatif aux stratégies nationales: le Conseil estime que le caractère impératif du texte de cet amendement ne convient pas à une recommandation, pas plus que la référence supplémentaire à un cadre juridique communautaire futur; le Conseil a ajouté au chapitre II (Principes), point g), une référence expresse à la nécessité d'établir un partenariat avec les autorités locales et régionales;

l'amendement 39 relatif à la nécessité d'appliquer les conventions en vigueur avec les pays limitrophes: ayant ajouté au chapitre V une mention relative au recours aux conventions existantes pour progresser vers une démarche commune en matière de GIZC, le Conseil a jugé superflue cette référence supplémentaire;

l'amendement 42 relatif à une évaluation par les États membres de l'application de la réglementation communautaire: le Conseil n'a pas accepté cet amendement, car cette tâche incombe à la Commission, en sa qualité de gardienne des traités.

3. Autres modifications apportées par le Conseil

Le Conseil a apporté un certain nombre d'autres modifications mineures destinées à clarifier ou à préciser davantage la proposition de la Commission (par exemple, dans les chapitres I et II, en ce qui concerne l'approche stratégique et les principes applicables en matière de gestion intégrée des zones côtières), qui ne changeront pas l'axe général du texte.

La Commission a accepté la position commune arrêtée par le Conseil.
