

EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

I. INTRODUCTION

La Commission a adopté sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des eaux souterraines contre la pollution le 28 octobre 2003.

Le Parlement européen a adopté son avis en première lecture le 28 avril 2005 ⁽¹⁾.

Le Comité des régions a adopté son avis le 12 février 2004 ⁽²⁾.

Le Comité économique et social européen a adopté son avis le 31 mars 2004 ⁽³⁾.

Le Conseil a arrêté sa position commune le 23 janvier 2006.

II. OBJECTIF

Les eaux souterraines constituent une ressource naturelle importante dont provient l'eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'agriculture et à l'industrie. Elles jouent également un rôle déterminant, en particulier en période de sécheresse, dans la préservation des écosystèmes aquatiques et terrestres. Il est par conséquent essentiel de les protéger contre la pollution en accordant une importance particulière à la prévention, car restaurer la qualité des eaux souterraines est généralement un processus long et délicat, et ce même lorsque la source de pollution a été éliminée.

La protection des eaux souterraines contre la pollution est actuellement régie par la directive 80/68/CEE ⁽⁴⁾, qui sera abrogée en 2013, et la directive 2000/60/CE, dite «directive-cadre sur l'eau» ⁽⁵⁾.

La proposition à l'examen vise à répondre à l'exigence générale prévue à l'article 17 de la directive-cadre sur l'eau sur laquelle le Parlement européen et le Conseil, sur proposition présentée par la Commission, adoptent des mesures spécifiques visant à prévenir et à contrôler la pollution des eaux souterraines, afin d'assurer que soient atteints les objectifs environnementaux se rapportant aux eaux souterraines fixés par la directive-cadre.

III. ANALYSE DE LA POSITION COMMUNE

Observations générales

La position commune reprend intégralement, en partie ou quant à leur principe, un certain nombre d'amendements adoptés en première lecture par le Parlement européen. Ces amendements contribuent à améliorer ou à clarifier le texte de la directive proposée.

Toutefois, d'autres amendements ne se retrouvent pas dans la position commune parce que le Conseil a jugé qu'ils étaient superflus ou inacceptables, ou encore, pour plusieurs d'entre eux, parce que des dispositions de la proposition initiale de la Commission ont été supprimées ou profondément remaniées. C'est le cas, en particulier, des annexes que le Conseil a cherché à simplifier et à clarifier dans toute la mesure possible, afin d'en garantir la mise en œuvre effective.

Plusieurs amendements n'ont pas été inclus dans la position commune parce que le Conseil a considéré qu'ils n'étaient pas conformes aux lignes directrices relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, dans la mesure où ils reproduisaient, interprétaient ou contredisaient des dispositions de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE).

Plusieurs amendements ont été rejetés parce que le Conseil a estimé qu'ils visaient à ajouter des dispositions ne relevant pas du champ d'application de la proposition tel que défini par la directive-cadre ou couvertes par d'autres instruments existants.

La position commune contient par ailleurs des modifications autres que celles envisagées dans l'avis adopté en première lecture par le Parlement européen. En particulier, le Conseil s'est employé à rationaliser autant que possible la structure de l'acte proposé afin de contribuer à la bonne compréhension, par les autorités compétentes comme par les citoyens, des obligations imposées aux États membres. En outre, il a apporté un certain nombre de modifications rédactionnelles afin soit de clarifier le texte, soit de garantir la cohérence globale de la directive.

⁽¹⁾ JO C 45 E du 23.2.2006, p. 75.

⁽²⁾ JO C 109 du 30.4.2004, p. 29.

⁽³⁾ JO C 112 du 30.4.2004, p. 40.

⁽⁴⁾ JO L 20 du 26.1.1980, p. 43.

⁽⁵⁾ JO L 327 du 22.12.2000, p. 1.

Observations spécifiques

En particulier, le Conseil estime que:

- l'amendement 1 et la première partie de l'amendement 2 n'établissent assez clairement la distinction entre «pollution» et «détérioration». Une mention relative à la nécessité de prévenir la dégradation de l'état de toutes les masses d'eau souterraine, en conformité avec la directive-cadre sur l'eau, a été ajoutée à l'article 1^{er},
- l'amendement 3 étendrait à toutes les masses d'eau souterraine les normes appliquées aux masses d'eau utilisées pour obtenir de l'eau potable, ce qui serait irréaliste. Il en va de même pour la première partie de l'amendement 62 (dont le Conseil a accepté la deuxième partie), du point 2 b) de l'amendement 65 et de l'amendement 68,
- pour ce qui concerne les objectifs énoncés dans les amendements 95 et 100, il serait plus opportun d'œuvrer à leur réalisation par le biais des programmes-cadres communautaires de recherche,
- l'amendement 4 n'est pas compatible avec la directive-cadre sur l'eau, qui opère une distinction claire entre les niveaux de protection dont doivent bénéficier respectivement les eaux souterraines et les eaux de surface,
- les amendements 7, 10 et 80, ainsi que le point a bis) prévu par l'amendement 15, portent sur l'état quantitatif des eaux souterraines. Cet aspect ne relève pas du champ d'application de cette directive fille, qui porte exclusivement sur l'état qualitatif, conformément à l'article 17 de la directive-cadre sur l'eau,
- les amendements 8 et 9, qui ont trait à d'autres domaines d'action, ne sont pas conformes aux lignes directrices relatives à la qualité rédactionnelles de la législation communautaire; il en va de même pour l'amendement 13, qui semble davantage interpréter la directive-cadre sur l'eau que justifier la directive sur les eaux souterraines,
- l'amendement 11 est superflu parce que le texte de la position commune établit, dans le cadre de l'article 6, un régime équivalent à celui prévu par la directive 80/68/CEE,
- l'amendement 16 reproduit les dispositions de l'article 5 de la directive-cadre sur l'eau qui définissent clairement les responsabilités en matière d'analyse des caractéristiques,
- l'amendement 17 n'est pas acceptable, le Conseil estimant que la distinction claire, aussi bien conceptuelle que terminologique, entre les normes de qualité définies au niveau de la Communauté et les valeurs seuils que doivent définir les États membres en fonction de spécificités hydrogéologiques nationales constitue un élément essentiel de la directive proposée. En affaiblissant ou en refusant cette approche, on rendrait la mise en œuvre plus complexe et moins efficace en termes de résultats. Il en va de même, dans l'ensemble du texte, pour les amendements 30, 31, 34, 36, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 89 et 90, dans leur intégralité ou en partie,
- l'amendement 18 est acceptable quant à son principe; il a toutefois été remanié afin de rendre plus clairement la notion de tendances susceptibles de présenter un risque environnemental,
- les amendements 19 et 20 sont acceptables en partie mais incompatibles avec la directive-cadre sur l'eau dans la formulation proposée. Un certain nombre d'éléments de ces deux amendements ont été repris et incorporés dans l'article 2, point 4,
- l'amendement 21 vise à redéfinir un terme existant dans la directive-cadre sur l'eau et serait source de confusion. La directive-cadre sur l'eau prévoit de «prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau souterraines», non de leur qualité,
- les amendements 22 et 24, ainsi que la première partie de l'amendement 38, introduisent des notions qui ne sont pas employées en tant que telles dans la position commune, et soulèveraient d'importantes difficultés pratiques. Toutefois, la question des concentrations naturelles (qui est aussi abordée dans l'amendement 91) est évoquée dans le considérant 7,
- les amendements 23, 49 et 93 introduisent un terme nouveau, complexe et inutile, qui pourrait faire l'objet de nombreuses erreurs d'interprétation. La contamination historique est couverte de façon appropriée par les dispositions générales de la position commune et de la directive-cadre sur l'eau,
- l'amendement 56 n'est pas à propos compte tenu de la portée de la directive proposée,
- l'amendement 27 est incompatible avec la position du Conseil selon laquelle il y a lieu de fixer les normes de qualité et les valeurs seuils à des niveaux en rapport avec les risques encourus par les masses d'eau souterraine,

- les amendements 57 et 59 sont superflus puisque la position commune définit le bon et le mauvais état chimique,
- l'amendement 37 est inutile compte tenu des définitions des notions de polluant et de pollution figurant dans la directive-cadre sur l'eau,
- l'amendement 40 est inacceptable parce que la responsabilité de la mise en œuvre du programme de mesures incombe aux États membres,
- les questions traitées dans les amendements 41 et 58 sont couvertes respectivement par les annexes IV et III de la position commune,
- l'amendement 46 n'est pas acceptable parce qu'il fait appel à une disposition inspirée de la directive 80/68/CEE alors que le contexte est très différent, ce qui en rendrait impossible l'application,
- les amendements 51, 52 et 54 reproduisent des dispositions de la directive-cadre sur l'eau. Pour ce qui concerne l'amendement 50, le Conseil a introduit à l'article 6, paragraphe 4, une disposition qui s'inspire de la directive 80/68/CEE (article 15), en gardant à l'esprit la nécessité de limiter autant que possible la charge administrative,
- l'amendement 55 exclut sans raison la possibilité d'adapter l'annexe III au progrès technique,
- la suppression proposée dans l'amendement 60 rendrait la directive à l'examen incompatible avec la directive 91/676/CEE. La position commune précise clairement les liens entre ces deux directives,
- l'amendement 64 en tant que tel est devenu inutile, car la position commune apporte une autre solution à la question de la conformité, le but étant d'éviter qu'en cas de non-conformité à un point d'échantillonnage l'ensemble de la masse ou du groupe de masses d'eau souterraine soit déclaré non-conforme (voir article 4 et annexe III),
- les amendements 73, 76, 77, 78, 79 (première partie), 83, 84 et 85 n'ont plus raison d'être. En particulier, le Conseil a estimé que l'approche fondée sur des séries temporelles fixes prévue dans la proposition initiale était inapplicable en raison de la variété des conditions hydrogéologiques dans l'UE et qu'il y avait lieu de fixer des critères communs uniquement aux fins de l'identification des tendances et de la définition du point de départ de l'inversion des tendances (annexe IV). La seconde partie de l'amendement 79 (analogue à l'amendement 89) a été incorporée quant à son principe dans l'annexe IV, point 1.3,
- l'amendement 81 prête à confusion et est compatible avec la directive-cadre sur l'eau. Toutefois, l'article 5, paragraphe 2, de la position commune précise quel doit être l'objet de la protection.

IV. CONCLUSION

Le Conseil estime que la position commune constitue un train de mesures équilibré qui devrait contribuer à atteindre les objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement dont les grandes lignes sont définies à l'article 174, paragraphe 1, du traité CE et qui permettrait de renforcer la protection des eaux souterraines contre la pollution, tout en assurant le respect des exigences concernant les eaux souterraines définies dans la directive 2000/60/CE et en permettant une mise en œuvre effective par les États membres, compte tenu des conditions hydrogéologiques spécifiques existant au niveau national.

Le Conseil espère que les discussions constructives qu'il aura avec le Parlement européen permettront une adoption rapide de la directive.