

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE»**

COM(2006) 397 final — 2006/0129 (COD)

(2007/C 97/02)

Le 15 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 janvier 2007 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 433<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 février 2007 (séance du 15 février 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 188 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

**1. Pourquoi une directive sur les normes de qualité environnementale?**

1.1 En pratique, cette proposition est une proposition de «directive fille» de la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE). La directive cadre définissait une stratégie de lutte contre la pollution chimique de l'eau. En effet celle-ci peut porter atteinte aux écosystèmes aquatiques et provoquer la disparition d'espèces et d'habitats. De surcroît, les polluants peuvent s'accumuler dans la chaîne alimentaire et les êtres humains peuvent être exposés aux polluants présents dans le milieu aquatique non seulement par la consommation de poissons, d'aliments d'origine aquatique, d'eau de boisson mais également lors de la pratique d'activités sportives ou récréatives.

1.2 Il convient également de souligner que les polluants peuvent rester présents dans l'environnement longtemps après leur interdiction réglementaire, être transportés sur de longues distances et atteindre des sites qui, a priori, ne semblaient pas concernés par la pollution.

1.3 Notons enfin que les sources de ces polluants sont très variées: activités domestiques, agriculture, incinération, industrie ...

1.4 Dans une première phase, la Commission avait présenté une liste de 33 substances d'intérêt prioritaire au niveau communautaire (décision 2455/2001/CE). La proposition de directive qui nous est soumise vise à garantir «un niveau élevé de protection» contre les risques que ces 33 substances prioritaires et que certains autres polluants constituent pour le milieu aquatique ou peuvent présenter par l'intermédiaire de ce milieu.

1.5 Pour atteindre cet objectif la proposition de directive établit des normes de qualité environnementale. Elle indique qu'un certain nombre de procédures de contrôle des émissions nécessaires pour satisfaire à ces normes ont déjà été adoptées dans divers actes communautaires au cours des dernières années.

1.6 Elle entraîne également l'abrogation de certaines «directives filles» existantes, notamment afin de tenir compte du progrès scientifique et technique et de prendre en considération des polluants qui n'étaient pas couverts jusqu'à présent.

**2. La méthode retenue pour définir les normes de qualité environnementale**

2.1 La Commission propose et associe deux critères de mesure:

— la moyenne annuelle;

— la concentration maximale admissible.

2.2 Ainsi la norme de qualité environnementale est définie non seulement à partir de la concentration maximale admissible afin d'éviter les conséquences irréversibles graves à court terme pour les écosystèmes en raison d'une pollution aiguë, mais encore à partir de la moyenne annuelle afin d'éviter des conséquences irréversibles à long terme d'une pollution continue sans être aiguë.

2.3 Si, pour la plupart des substances, la Commission propose que les normes portent sur le niveau des polluants présents dans les eaux de surface, pour certaines substances susceptibles de s'accumuler dans la chaîne alimentaire, elle observe que les limites portant sur les seules eaux de surface peuvent s'avérer insuffisantes pour éviter les effets indirects et l'empoisonnement secondaire. Pour cette raison, elle propose que pour trois de ces substances (hexachlorobenzène, hexachlorobutadiène et mercure) les États membres établissent les normes de qualité environnementale pour les biotes.

**3. La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres**

3.1 La Commission propose de définir les normes de qualité environnementale de l'eau sur le plan communautaire afin de veiller à avoir le même niveau de protection environnementale dans tous les États membres ainsi que des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs économiques. D'une manière générale, elle considère que les régimes actuels de contrôle de la pollution devraient permettre aux États membres de satisfaire aux normes de qualité. Si des mesures supplémentaires sont nécessaires, il devrait revenir aux États membres d'inclure les mesures appropriées dans le programme de mesures à élaborer pour chaque district hydrographique en vertu de l'article 11 de la directive-cadre 2000/60/CE.

#### 4. Les mesures proposées

4.1 Les éléments principaux de la directive sont:

- l'établissement de normes de qualité environnementale avec l'introduction de zones transitoires de dépassement;
- la mise en place d'un inventaire des rejets, émissions et pertes afin de déterminer si les objectifs de réduction sont atteints;
- l'abrogation de certaines «directives filles» existantes;
- l'identification des substances dangereuses prioritaires parmi les 14 substances réexaminées en application de la décision 2455/2001/CE.

#### 5. Remarques d'ordre général

5.1 Eviter que des substances dangereuses qui présentent des risques potentiellement graves et aux conséquences irréversibles ne viennent polluer les eaux est un objectif auquel on ne peut que souscrire.

5.2 Le CESE estime qu'il est important que la Commission maintienne en place des capacités fortes et dotées d'une base scientifique pour l'identification rapide de toutes les substances susceptibles d'engendrer une pollution nuisible dans les eaux de surface, et pour la définition de normes de qualité respectant des exigences de prudence quant aux niveaux maximums à autoriser pour de telles substances, que ce soit individuellement ou en combinaison. Le CESE prend note de la liste initiale de substances et de normes prioritaires que comprend la présente proposition, et il l'appuie. Il estime qu'il conviendrait de faire en sorte qu'une évaluation annuelle puisse avoir lieu sur une base détaillée, scientifique et transparente, pour déterminer s'il y a lieu d'ajouter de nouvelles substances à la liste ou d'appliquer de nouveaux niveaux maximums autorisés pour une quelconque substance. Une telle évaluation devrait en particulier porter sur d'autres substances identifiées comme prioritaires par la convention OSPAR ou par d'autres accords internationaux pertinents dans ce domaine.

5.3 Le CESE est préoccupé par le fait qu'il n'a pas encore été procédé à la définition de normes définitives pour le plomb, le nickel et leurs composantes. Il conviendrait de conférer aux travaux dans ce domaine un caractère prioritaire et de définir des limites appropriées, si possible assez tôt pour que celles-ci puissent être incluses dans la présente directive avant que sa version définitive ne soit mise au point.

5.4 L'objectif final de l'amélioration de la qualité de l'eau est la protection des biotes et de la chaîne alimentaire, jusqu'aux êtres humains inclus. S'il était possible de mesurer de manière fiable, cohérente et efficace le niveau de chaque polluant dans les biotes, il serait en principe préférable de fixer des normes et d'effectuer un suivi de cette façon. Mais, d'une manière générale, une telle mesure reste difficile, et, pour la plupart des substances prioritaires, il est à présent plus pratique et, en général, suffisamment fiable de fixer une norme relative à la concentration maximale à autoriser dans les eaux de surface. (La proposition visant à ce que le contrôle de conformité soit fondé sur une moyenne annuelle et sur une concentration maximale admissible est réaliste, bien établie et pleinement justifiée).

5.5 Il existe, toutefois, des substances toxiques qui ont tendance à s'accumuler au fil de la chaîne alimentaire. Pour ces substances, une norme relative aux eaux de surface seules ne garantit pas une protection suffisante contre les effets toxiques. En l'espèce, il est souhaitable de fixer, comme le propose la Commission, une norme fondée sur la concentration maximale à ne pas dépasser dans le tissu des poissons, mollusques, crustacés et autres biotes. Ces substances sont notamment l'hexachlorobenzène, l'hexachlorobutadiène et le méthyle-mercure; d'autres seront peut-être identifiées à l'avenir. Il n'existe pas encore de méthodologie consensuelle pour fixer des normes de cette façon: la Commission propose donc seulement de permettre aux États membres d'introduire de telles normes pour les trois substances explicitement identifiées jusqu'à présent.

5.6 Dans l'état actuel de nos connaissances, cette situation devra peut-être être acceptée. Néanmoins, le CESE appelle vivement la Commission à continuer d'apporter son soutien à de nouvelles analyses scientifiques du phénomène de la bioaccumulation de certaines substances toxiques, et à s'apprêter à évoluer, dès que les éléments scientifiques et la méthodologie de contrôle auront été plus sûrement établis, vers un usage plus large des normes relatives aux niveaux maximums de substances toxiques présentes dans les biotes. Par ailleurs, le contrôle devrait aussi consister à vérifier que les niveaux de contamination dans les sédiments et les biotes n'augmentent pas.

5.7 Le fait de dresser un inventaire des rejets, émissions et pertes dus à l'activité humaine afin de déterminer si les objectifs de réduction ou d'arrêt de la pollution sont atteints est pertinent. En ce qui concerne les pollutions naturelles, il est difficile d'établir un inventaire complet de celles-ci. Néanmoins, dans certains cas, il pourrait être utile de déterminer le lien existant entre la pollution naturelle et la pollution d'origine humaine.

5.8 En ce qui concerne l'inventaire, il convient de veiller à éviter toute incohérence ou double emploi avec d'autres instruments existants en matière de protection des eaux de surface.

5.9 La question des zones transitoires de dépassement est abordée de façon réaliste mais ne peut être considérée comme tout à fait satisfaisante. Il semble au demeurant difficile d'être en mesure de garantir que la qualité environnementale du reste de la masse d'eau ne sera pas compromise. Dans la mesure où ce concept de zones transitoires serait mis en œuvre, il sera nécessaire de développer une méthodologie précise pour parvenir à une définition de ces zones et de l'emplacement des points de mesure des pollutions.

5.10 Il convient d'attirer l'attention sur le cas des pays tiers voisins de l'UE sur le territoire desquels se trouvent des sources de fleuves dont le cours se poursuit sur le territoire d'États membres de l'UE ou qui bordent des lacs dont l'autre rive se situe dans un État membre. En effet si des pays situés au-delà des frontières de l'UE ne protègent pas les eaux, les efforts déployés par les États membres pourraient être vains et les objectifs fixés pour 2015 ne pas être atteints. Il convient de tenir compte de ces circonstances dans l'appréciation et la mise en œuvre de la directive. Au demeurant, l'article 12 de la directive-cadre sur l'eau aborde cette question.

## 6. Remarques et observations particulières

6.1 **Calendrier:** l'article 4.5 de la proposition de directive fixe pour 2025 la date à laquelle les émissions devront cesser ou le retrait du marché des substances prioritaires dangereuses devra être effectif. En revanche les objectifs de qualité environnementale devront être atteints d'ici à 2015 en application de la directive-cadre sur l'eau. Cette date butoir pourrait s'avérer difficile à respecter dans certains cas, d'autant plus que l'adoption de cette directive fille a pris du retard. Néanmoins, il est nécessaire que les États membres mettent tout en œuvre pour parvenir à cet objectif sachant que dans certaines circonstances limitées il sera possible de recourir à des mesures d'exonération provisoires. Le CESE invite la Commission à suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre et à se tenir prête à proposer des mesures supplémentaires afin de contribuer à faire respecter la directive autant que possible à la date fixée, avec un minimum de dérogations.

### 6.2 Rôle des États membres

Le choix de laisser aux États membres la responsabilité d'arrêter les mesures supplémentaires appropriées est pertinent car, dans beaucoup de cas, il s'agit de traiter des situations qui dépendent du contexte local ou régional. Toutefois, cette flexibilité doit être contrebalancée par des mécanismes de retour d'information fiables ainsi que la Commission le préconise dans son action 4 de sa communication <sup>(1)</sup>.

6.2.1 Toutefois la Communication de la Commission (point 3) semble assez optimiste dans son état des lieux des instruments juridiques dont disposent les États membres pour atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau pour les substances prioritaires et ceci plus particulièrement parce que certaines sources importantes de pollution ne sont pas couvertes par une réglementation appropriée, par exemple la pollution diffuse émanant des produits ménagers ou des activités de service, ce qui nécessiterait de nouvelles directives produits.

6.2.2 Dans ces circonstances, il n'est pas réaliste de supposer que chaque État membre puisse imposer de nouvelles dispositions qui ne seraient pas forcément cohérentes, en particulier si elles sont susceptibles d'être remplacées par de nouvelles règles communautaires.

### 6.3 Protection des ressources en eau potable

6.3.1 L'adoption de la proposition de directive entraînera l'annulation de la directive 75/440/CE sur la protection des captages d'eau de surface pour l'eau potable. Il conviendra de maintenir la cohérence entre la nouvelle directive et la directive sur l'eau potable <sup>(2)</sup> au fil des modifications législatives.

## 6.4 Suivi

6.4.1 Il faudra, si l'on veut maintenir les progrès réalisés vers les objectifs de cette directive et garantir des conditions équitables dans l'ensemble de l'Europe, mettre en place des normes de suivi plus cohérentes et plus fiables. Le CESE attend avec intérêt les nouvelles propositions concernant un «système d'information sur l'eau pour l'Europe» (Water Information System for Europe) qui devraient être présentées bientôt, et espère qu'elles pourront être utilisées pour suivre de près la mise en œuvre de la directive portant sur les substances prioritaires.

## 7. Cohérence entre la directive sur la qualité environnementale de l'eau et le règlement REACH

7.1 Il est nécessaire de garantir la cohérence entre les dispositions de la présente directive et le règlement REACH, même si, dans le principe, la Commission avait anticipé le succès de la négociation sur REACH et donc sa mise en œuvre. Il demeure que l'introduction sur le marché de nouvelles substances chimiques devra être prise en compte pour les normes de qualité environnementale de l'eau.

## 8. Conclusion

8.1 Le CESE souscrit à la liste initiale de substances prioritaires proposées ainsi qu'aux normes avancées à leur sujet. Il prône toutefois vivement des mesures visant à compléter les normes manquantes en matière de plomb et de nickel ainsi que la mise en place d'un solide processus de révision régulière de la liste et des normes, afin que celles-ci puissent être mises à jour promptement et efficacement lorsque nécessaire.

8.2 Le CESE approuve l'économie générale de la proposition de directive.

8.3 La réalisation des objectifs de qualité environnementale pour 2015 représentera un défi. Toutefois, le CESE insiste pour que les États membres intensifient leurs efforts pour parvenir à ces objectifs.

8.4 Il insiste sur la nécessité de mettre au point un système de report d'informations et de contrôle de l'action des États dans la mise en œuvre de cette directive et la réalisation de ses objectifs. Il approuve l'initiative de la Commission de développer un système d'information sur l'eau pour l'Europe («Water Information System for Europe» (WISE)).

8.5 Il recommande de veiller à mettre en cohérence la nouvelle proposition et les textes actuellement en vigueur ainsi que l'adoption d'une législation européenne appropriée pour certaines sources de pollution non couvertes par la législation actuelle (par exemple la pollution diffuse par les produits ménagers).

Bruxelles, le 15 février 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> COM(2006) 398 final.

<sup>(2)</sup> Directive 98/83/CE.