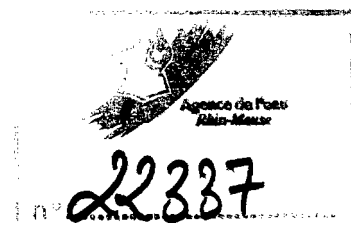


Commission européenne  
Direction générale  
«Environnement, sécurité nucléaire et protection civile»



# Mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998

ISBN 92-828-i 935-3

© Communautés européennes, 1998

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Belgium*

# Table des matières

---

1. Introduction .....	5
2. La directive dans son contexte.....	7
2.1. La question des nitrates.. .....	7
2.2. Origines du problème posé par les nitrates.. .....	8
2.3. Historique de la directive .....	9
2.4. Principes de la directive .....	9
3. Mise en œuvre de la directive .....	11
3.1. Transposition dans le droit national .....	11
3.2. Codes de bonne pratique agricole .....	11
3.3. Désignation des zones vulnérables.. .....	12
3.4. Surveillance .....	14
3.5. Programmes d' action .....	15
3.6. Rapports de synthèse .....	16
4. Procédures d'infraction .....	19
5. Révision de la directive?.....	21
6. Conclusion. ....	23

# 1. Introduction

---

Six ans après son adoption, la directive visant à lutter contre la pollution par les nitrates <sup>(1)</sup> d'origine agricole n'est toujours pas correctement appliquée dans la plupart des États membres. De ce fait, la pollution des eaux par les nitrates continue de poser un problème dans tous les pays de la Communauté. De nombreux points de prélèvement d'eau potable dépassent la limite des 50 mg/l fixée pour des raisons de santé publique par la directive concernant les eaux de surface destinées à la production d'eau potable <sup>(2)</sup> et la directive relative aux eaux destinées à la consommation humaine <sup>(3)</sup>. Sur le plan de l'environnement, les quantités de nitrates qui s'écoulent des États membres dans la mer du Nord, dans la Baltique, dans la Méditerranée et dans la mer Noire contribuent fortement au développement du phénomène d'eutrophisation. La question de la pollution par les nitrates est un problème particulièrement délicat pour la politique communautaire de l'environnement du fait que les sources de pollution sont diffuses et que les principaux pollueurs, les exploitations agricoles, sont particulièrement sensibles aux changements dans l'utilisation des sols qui ont des répercussions sur leur viabilité économique.

Il y a six ans, en 1991, le Conseil a adopté la directive «nitrates», qui visait à réduire la pollution directe ou indirecte des eaux par les nitrates provenant de l'agriculture et à en prévenir l'extension. Cette directive, qui s'inspirait à la fois du principe du pollueur-payeur et du principe de la prévention de la pollution à la source, et qui cherchait à lutter contre la pollution par les sources diffuses, a marqué une étape importante dans le développement de la politique de l'eau. Bien que les mesures les plus importantes prévues par la directive doivent encore être prises dans beaucoup d'États membres, il est dès à présent clair que certaines exigences de la directive suscitent une vive résistance dans certains milieux et que cela explique sans doute le fait que la mise en œuvre de la directive laisse autant à désirer. La Commission juge la situation actuelle extrêmement grave. Actuellement, pas moins de treize États membres font l'objet de procédures de recours en manquement pour avoir omis de transposer la directive ou pour l'avoir appliquée d'une façon incorrecte. Le présent rapport, prévu par l'article 11 de la directive, fournit une occasion opportune d'attirer en temps utile l'attention sur les retards importants pris par les États membres dans l'application de la directive.

Le présent rapport commence par un bref rappel et se poursuit par une analyse de l'état actuel de la mise en œuvre. Dans le chapitre final, on démontre clairement pourquoi, compte tenu des retards constatés, la Commission ne juge pas utile, dans les circonstances actuelles, de présenter des propositions de révision.

---

(1) Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 3 1.12.1991, p. 1).

(2) Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194 du 25.7.1975, p. 26).

(3) Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229 du 30.8.1980, p. 11).

## 2. La directive dans son contexte

---

### 2.1. La question des nitrates

Depuis 1980, la question des concentrations en nitrates dans l'eau potable est réglée, pour l'ensemble de l'Union européenne, par la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, qui fixe à 25 mg/l la valeur guide et à 50 mg/l la concentration maximale admissible de nitrates. Ces valeurs sont à présent largement acceptées sur le plan de la santé publique, et il est d'ailleurs significatif qu'elles n'ont pas été remises en question par les États membres dans le cadre des négociations relatives à la proposition de révision de la directive présentée par la Commission. On considère que la présence de nitrates dans les eaux potables pose un problème de santé parce que les nitrates se réduisent rapidement en nitrites dans l'organisme et que le principal effet des nitrites est d'oxyder l'hémoglobine en méthémoglobine, qui est inapte au transport de l'oxygène. Le transport réduit d'oxygène qui s'ensuit se traduit par une méthémoglobinémie touchant en particulier les nourrissons de moins de 6 mois. Ce phénomène n'ayant été observé qu'à des concentrations nettement supérieures à 50 mg/l, on estime que le respect de cette valeur limite offre une garantie suffisante. Par ailleurs, les nitrites réagissent dans l'estomac avec certains composés pour former des substances dont le caractère cancérigène a été démontré sur de nombreuses espèces animales, ce qui peut faire craindre un lien avec le cancer chez l'homme. Quoi qu'il en soit, ces deux facteurs pris ensemble justifient sans conteste que ce paramètre soit établi avec une marge de sécurité suffisante (1).

L'évaluation de Dobříš (2) fait état de modèles relatifs aux concentrations de nitrates s'écoulant des terrains agricoles qui indiquent que 87 % des zones agricoles en Europe ont dans leurs eaux souterraines des concentrations en nitrates supérieures à la valeur guide de 25 mg/l et que dans 22 % de ces zones les concentrations dépassent le niveau de 50 mg/l. Dans beaucoup de régions, ces niveaux ont augmenté au point qu'il a fallu abandonner, ou traiter aux frais des consommateurs, un certain nombre de captages d'eau potable.

Les concentrations élevées de nitrates sont par ailleurs un facteur d'eutrophisation important, notamment dans les zones maritimes et côtières, où elles stimulent la croissance des algues au point d'entraîner des changements importants dans la nature de l'écosystème, généralement à son détriment. D'importantes zones des côtes de la mer du Nord et plusieurs zones côtières de la Méditerranée souffrent d'eutrophisation. Le meilleur moyen d'y remédier consiste à réduire les apports de nitrates et d'autres sources d'azote.

---

(1) Il est intéressant de noter à ce propos que, en avril 1997, l'Organisation mondiale de la santé a procédé à la mise à jour de ses valeurs guides pour les concentrations de nitrates et de nitrites dans l'eau potable et que, à cette occasion, elle a conclu que, sur la base des dernières données de la science, il fallait maintenir la valeur de 50 mg/l.

(2) Stanners, D., et Bourdeau, P., éd., *Europe's Environnement — The Dobříš Assessment*, AEE, 1995.

## 2.2. Origines du problème posé par les nitrates

Les mesures adoptées après la Seconde Guerre mondiale dans le domaine de la politique agricole visaient à maximaliser la production. Le soutien des prix et l'existence de marchés garantis ont favorisé l'adoption de méthodes de production intensive. La politique agricole commune s'inscrivait dans cette logique, mais la Communauté européenne n'était pas la seule à suivre cette voie. D'une manière générale, cette politique, qui a parfaitement réussi à accroître la production, a eu un effet qu'on peut considérer aujourd'hui néfaste pour l'environnement. En ce qui concerne la pollution par les nitrates, la production intensive s'est traduite par une utilisation accrue des engrais chimiques et par une concentration plus grande du cheptel sur des étendues plus réduites. Dans certaines régions de l'UE, l'élevage intensif s'est soldé par une production structurellement excédentaire d'effluents d'élevage. Autrement dit, la quantité d'effluents d'élevage produite est supérieure à celle qui peut être épandue sans provoquer une pollution par les nitrates.

Il peut se passer plusieurs années avant que les nitrates introduits dans le sol n'atteignent une masse d'eau. En fait, les fortes concentrations de nitrates qu'on mesure aujourd'hui dans les eaux résultent des pratiques agricoles des dernières décennies. De même, ce sont les techniques agricoles utilisées aujourd'hui qui détermineront les niveaux de pollution par les nitrates de demain <sup>(1)</sup>. Il est incontestable que les pratiques agricoles se sont améliorées du point de vue écologique au cours des dix dernières années, sans pour autant qu'on puisse dire que les pratiques agricoles et la production structurellement excédentaire aient cessé de contribuer à la pollution par les nitrates. Il reste donc nécessaire de changer les pratiques agricoles. La Communauté européenne est attachée au principe du pollueur-payeur. Dans le cadre de la directive contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, cela signifie que le coût des mesures à prendre pour changer les pratiques actuelles en vue de réduire la pollution doit être supporté par les exploitants agricoles eux-mêmes. Les modifications de la politique agricole commune, telles que celles apportées par les réformes MacSharry de 1992, qui ont amené une réduction des prix de soutien, et le règlement agro-environnemental <sup>(2)</sup> vont dans ce sens, tout comme le ferait à l'avenir toute autre réforme qui cesserait d'être axée sur l'augmentation de la production.

---

<sup>(1)</sup> Cette remarque vaut en particulier pour les pays associés de l'Europe centrale et orientale, car il est probable qu'une intensification de l'agriculture semblable à celle que l'Europe occidentale a connue dans l'après-guerre provoquera une augmentation de la pollution des eaux par les nitrates provenant de sources agricoles.

<sup>(2)</sup> Règlement (CEE) n°2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (JO L 215 du 30.7.1992, p. 85).

## 2.3. Historique de la directive

En 1988, la conférence ministérielle de Francfort a examiné la législation en vigueur dans le domaine de l'eau et a indiqué un certain nombre d'améliorations qui pouvaient être apportées ainsi que certaines lacunes susceptibles d'être comblées. À ce jour, ces travaux ont abouti à l'adoption de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires <sup>(1)</sup> et de la directive relative à la lutte contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

À l'origine de la directive contre la pollution par les nitrates était la «proposition de directive du Conseil concernant la protection des eaux douces, côtières et marines contre la pollution par les nitrates à partir de sources diffuses» <sup>(2)</sup>. Une version modifiée de cette proposition a été publiée en 1990 <sup>(3)</sup>, suivant l'avis du Parlement européen <sup>(4)</sup>. En tout, il a fallu près de trois ans pour arriver, sous la présidence néerlandaise, à l'adoption de la directive, le 12 décembre 1991, et à sa notification aux États membres, le 19 décembre 1991.

## 2.4. Principes de la directive

La directive a un double objectif: d'une part, réduire la pollution directe ou indirecte des eaux par les nitrates provenant de sources agricoles et, d'autre part, en prévenir l'extension. Ces objectifs, la directive cherche à les atteindre en imposant aux États membres de déterminer les eaux affectées par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être et de désigner les zones concernées comme «zones vulnérables» <sup>(5)</sup> sur la base des résultats des programmes de surveillance prévus par la directive. Les États membres doivent établir, pour ces zones, des programmes d'action comportant des mesures contraignantes concernant les pratiques agricoles, indiquant en particulier les quantités maximales d'effluents d'élevage pouvant être épandues par an. Les États membres sont également tenus d'établir un code — ou des codes — de bonne pratique agricole à mettre en œuvre volontairement en dehors des zones vulnérables et obligatoirement à l'intérieur de ces zones. Les États membres sont obligés de surveiller les concentrations de nitrates dans les eaux pour évaluer l'efficacité des mesures adoptées.

---

<sup>(1)</sup> Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 13.5 du 30.5.1991, p. 40).

<sup>(2)</sup> JO C 54 du 3.3.1989, p. 4.

<sup>(3)</sup> JO C 51 du 2.3.1990, p. 12.

<sup>(4)</sup> JO C 158 du 26.6.1989, p. 487.

<sup>(5)</sup> Techniquement parlant, lorsqu'un État membre indique que l'ensemble de son territoire doit être désigné comme zone vulnérable en application de l'article 3, paragraphe 5, le terme «zone vulnérable» ne lui est pas appliqué. Les exigences sont cependant exactement les mêmes que pour les zones vulnérables spécifiques désignées comme telles, si bien que ce terme visera désormais également le territoire d'un État membre qui applique l'article 3, paragraphe 5, sauf en ce qui concerne les obligations prévues en matière de surveillance.

Le calendrier prévu pour la mise en œuvre de la directive figure ci-après.

Tableau 1 — Calendrier prévu pour la mise en œuvre de la directive

Obligation	Article imposant l'obligation	Date d'exécution indiquée <sup>(1)</sup>
Transposition dans le droit national	12	20.12.1993
Surveillance	5 (6) ou 6	20.12.1993
Désignation des zones vulnérables	3	20.12.1993
Établissement du code de bonne pratique agricole	4	20.12.1993
Établissement du premier plan d'action quadriennal	5	20.12.1995
Présentation du rapport de synthèse à la Commission	10	20.6.1996
Réexamen et mise à jour de la liste des zones vulnérables	3	21.12.1997
Début de l'année au cours de laquelle l'épandage d'un maximum de 210 kg d'azote peut être autorisé	5	20.12.1998
Fin du premier programme d'action	5	20.12.1999
Début de l'année au cours de laquelle l'épandage d'un maximum de 170 kg d'azote peut être autorisé	5	20.12.2002
Fin du deuxième programme d'action	5	21.12.2003

(1) Conformément au règlement (CEE, Euratom) n°1182/71 du Conseil, du 3 juin 1971, portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes (JO L 124 du 8.6.1971, p. 1).



## 3. Mise en œuvre de la directive

La directive devait être mise en œuvre au même rythme dans tous les États membres. Des dérogations ont été accordées à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède, qui ont rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

### 3.1. Transposition dans le droit national

Conformément à l'article 12, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification, soit le 20 décembre 1993 au plus tard. Or, quatre ans après l'expiration de ce délai, seuls quatre États membres avaient rempli leurs obligations. Telle est en effet la situation qui apparaît dans le tableau 2.

**Tableau 2 — Transposition de la directive dans le droit national (situation au 30 juillet 1997)**

État membre	Date de communication [date prévue: 20.12.1993 (¹)]	Conformité des mesures
Belgique	—	—
Danemark	17.12.1993	Oui
Allemagne	1.4.1996	Non
Grèce	—	—
Espagne	11.3.1996	Oui
France	27.8.1993	Oui
Irlande	17.7.1995	Non
Italie	—	—
Luxembourg	26.10.1994	Oui
Pays-Bas	—	—
Autriche	26.1.1996	Vérification en cours
Portugal	—	—
Finlande	24.3.1995 (²)	Non
Suède	25.1.1996	Vérification en cours
Royaume-Uni	28.6.1996	Non

(¹) Pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

(²) La Finlande a transmis des mesures de transposition complémentaires les 23 octobre 1995 et 14 août 1996.

### 3.2. Codes de bonne pratique agricole

Aux termes de l'article 4, les États membres devaient, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive (soit le 20 décembre 1996 au plus tard), établir «un ou des codes de bonne pratique agricole» devant être mis en

œuvre volontairement par les agriculteurs et devant contenir au moins un des éléments énumérés au point A de l'annexe II. Comme on peut le voir ci-après dans le tableau 3, la plupart des États membres ont à présent rempli cette obligation. Tel n'était pas le cas lorsque la Commission a entrepris un examen préliminaire des codes à la fin de 1994. Même si on peut estimer que certaines exigences des codes sont assez vagues, les codes constituent néanmoins des instruments importants dans le cadre de la directive et dans celui de l'intégration de la dimension environnementale dans l'agriculture. Aussi la Commission a-t-elle l'intention de les examiner une nouvelle fois, non seulement pour vérifier leur conformité avec les exigences de l'annexe II, mais aussi pour évaluer la cohérence des codes applicables à des régions présentant des caractéristiques similaires sur le plan de l'agriculture ainsi que pour approfondir la notion générale de bonne pratique agricole.

**Tableau 3 — Codes de bonne pratique agricole  
(situation au 30 juillet 1997)**

<b>État membre</b>	<b>Date de communication [date prévue: 20.12.1993 <sup>(1)</sup>]</b>
<b>Belgique</b>	—
<b>Danemark</b>	<b>17.12.1993</b>
<b>Allemagne</b>	<b>1.4.1996</b>
<b>Grèce</b>	<b>5.5.1994</b>
<b>Espagne</b>	—
<b>France</b>	<b>10.2.1994</b>
<b>Irlande</b>	<b>20.8.1996</b>
<b>Italie</b>	<b>22.12.1993</b>
<b>Luxembourg</b>	<b>25.3.1996</b>
<b>Pays-Bas</b>	<b>5.1.1994</b>
<b>Autriche</b>	<b>26.1.1996</b>
<b>Portugal</b>	—
<b>Finlande</b>	<b>24.3.1995</b>
<b>Suède</b>	<b>25.1.1996</b>
<b>Royaume-Uni</b>	<b>10.11.1994</b>

<sup>(1)</sup> Pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

### **3.3. Désignation des zones vulnérables**

L'article 3, paragraphe 1, de la directive stipule que «les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être si les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises sont définies par les États membres en fonction des critères fixés à l'annexe I». L'article 3, paragraphe 2, poursuit en disant que, «dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive [le 20 décembre 1993 <sup>(1)</sup>], les États membres désignent comme zones vulnérables toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux définies conformément au paragraphe 1».

Les eaux doivent être désignées dès qu'un seul des critères de l'annexe 1 est rempli. Cela signifie que, pour les eaux de surface et les eaux souterraines, il faut

<sup>(1)</sup> Pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, le 1<sup>er</sup> janvier 1995

désigner les zones où la teneur en nitrates est ou risque d'être supérieure à 50 mg/l. En outre, il faut désigner toutes les eaux qui ont subi ou risquent de subir dans un avenir proche une eutrophisation. Il importe de noter que les critères qui viennent d'être rappelés valent pour toutes les **eaux**, et pas seulement pour les eaux destinées à la production d'eau alimentaire. Les États membres doivent donc évaluer la qualité de toutes les eaux, qu'elles soient destinées à la production d'eau potable ou non.

Il importe également de souligner que la limite de 50 mg/l pourrait être beaucoup trop élevée pour réduire l'eutrophisation et que, par conséquent, il ne faut pas considérer cette valeur comme la limite de référence dans la directive.

En vertu de l'article 3, paragraphe 5, les États membres sont exemptés de l'obligation de désigner des zones vulnérables spécifiques lorsqu'ils établissent et appliquent des programmes d'action à l'ensemble de leur territoire national. Jusqu'à présent, cinq États membres ont fait usage de cette possibilité. Le tableau 4 indique à quelle date les désignations ont été effectuées par les États membres conformément à l'article 3, en précisant si elles concernent des zones spécifiques ou l'ensemble du territoire. On constatera à la lecture de ce tableau que la plupart des pays qui ont choisi de ne pas faire usage de la possibilité offerte par l'article 3, paragraphe 5, ont manqué à cette obligation. Autrement dit, dans ces pays, les zones à protéger n'ont toujours pas été définies six ans après que la directive a été adoptée.

**Tableau 4 — Désignation des zones vulnérables  
(situation au 30 juillet 1997)**

État membre	Désignation effectuée le [date prévue: 20.12.1993 (¹)]	Superficie
Belgique	—	—
Danemark	12.7.1993	Ensemble du territoire
Allemagne	7.11.1994	Ensemble du territoire
Grèce	—	—
Espagne	—	—
France	—	—
Irlande	17.7.1995	Aucune zone (²)
Italie	—	—
Luxembourg	19.10.1994	Ensemble du territoire
Pays-Bas	5.1.1994	Ensemble du territoire
Autriche	26.1.1996	Ensemble du territoire
Portugal	—	—
Finlande	—	—
Suède	25.1.1996	5 zones vulnérables (²)
Royaume-Uni	—	—

(¹) Pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

(²) Ces décisions sont actuellement examinées par la Commission.

La Commission est consciente de la nécessité de vérifier si toutes les zones qui auraient dû être désignées comme zones vulnérables par les États membres l'ont bel et bien été. Elle a l'intention de commander une étude à cette fin dès qu'elle aura reçu des informations suffisantes des États membres. Pour le moment, une

telle étude ne pourrait être entreprise, car sur l'ensemble des États membres qui ont opté pour la formule consistant à désigner des zones vulnérables il n'y en a qu'un qui a effectué ses désignations.

L'article 3, paragraphe 4, oblige les États membres à réexaminer et, au besoin, à réviser ou à compléter en temps opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées, afin de tenir compte des changements et des facteurs imprévisibles au moment de la désignation précédente. Ce travail devra être fait pour le 21 décembre 1997, et les résultats devront être communiqués à la Commission le 21 juin 1998 au plus tard. Il est donc trop tôt pour dire si la portion de territoire de la Communauté visée par l'article 3 a des chances de changer.

### 3.4. Surveillance

La surveillance est organisée par les articles 5 et 6 de la directive. Les États membres qui choisissent d'appliquer les dispositions de l'article 3, paragraphe 5, sont exemptés des obligations imposées par l'article 6, sauf s'ils décident de changer de système et de désigner des zones spécifiques conformément à l'article 3, paragraphe 2. Dans ce cas, ils devront effectuer la surveillance prévue pendant une période de un an avant de changer de système. L'article 5, paragraphe 6, s'applique aux États membres qui font usage de la possibilité offerte par l'article 3, paragraphe 5. Cette disposition oblige ces États membres à «surveiller la teneur en nitrates des eaux (eaux de surface et eaux souterraines) à des points de mesure sélectionnés, qui permettent de déterminer l'étendue de la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles».

Les États membres qui désignent des zones vulnérables doivent se conformer à l'article 6, qui expose la manière dont la surveillance doit être effectuée pour toutes les eaux. Conformément à cet article, les États membres doivent réexaminer tous les quatre ans l'état d'eutrophisation des eaux douces superficielles, des eaux côtières et des estuaires; les concentrations en nitrates dans les eaux douces, qui devaient être mesurées pendant une période de un an entre le 19 décembre 1991 et le 20 décembre 1993, doivent être refaites tous les quatre ans (donc avant le 21 décembre 1997 pour la première échéance), sauf dans le cas des stations de prélèvement où la concentration de nitrates de tous les échantillons prélevés lors de la campagne de mesure précédente s'est révélée inférieure à 25 mg/l et où aucun facteur nouveau susceptible d'accroître la teneur en nitrates n'a été constaté. Dans ce dernier cas, le programme de surveillance ne doit être mis en œuvre que tous les huit ans.

Il n'est pas aisé pour la Commission d'évaluer si la surveillance exercée par les États membres répond aux exigences de la directive, car les seules informations qui doivent lui être communiquées sont contenues dans le rapport de synthèse prévu à l'article 10 et elles sont, de ce fait, sommaires. Cependant, plusieurs États membres ont indiqué dans leur rapport que leur système de surveillance ne leur permet pas de satisfaire aux exigences de la directive. Ce fait a été confirmé dans une étude récente <sup>(1)</sup>, où on peut lire que beaucoup d'États membres n'ont pas encore installé les moyens de surveillance et les infrastructures administratives nécessaires pour répondre aux exigences d'une série de directives en matière de surveillance.

---

(1) «Evaluation of the costs of groundwater inspection in the Member States», étude réalisée pour la DG XI de la Commission européenne dans le cadre du contrat B4-3040/95/000345/MAR/D1.

## 3.5. Programmes d'action

L'article 5 de la directive prévoit que, «pour les besoins des objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup>, et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3, paragraphe 2, ou de un an après chaque nouvelle désignation visée à l'article 3, paragraphe 4, les États membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées». Les programmes d'action ont une durée de quatre ans. Les premiers auraient dû démarrer le 20 décembre 1995 pour arriver à échéance le 20 décembre 1999. Un deuxième programme d'action devra alors prendre le relais pour une nouvelle période de quatre ans, jusqu'au 21 décembre 2003.

Ces programmes d'action, qui imposent des mesures de restriction obligatoires aux activités des agriculteurs pour atteindre les objectifs fixés par la directive, constituent l'élément essentiel du dispositif de la directive. Ces mesures sont énumérées à l'annexe III de la directive. Parmi celles-ci, il y en a deux qui sont particulièrement importantes. Aux termes du point 1 de l'annexe III, l'épandage des engrais doit être fondé sur un équilibre entre les besoins en azote des cultures et l'azote apporté aux cultures par le sol et par les engrais.

Le point 2 fixe à 170 kg par hectare la quantité d'azote pouvant être épandue annuellement sous forme d'effluents d'élevage. Cette quantité est cependant portée à 210 kg d'azote par hectare et par an pendant la durée du premier programme d'action. Ces deux plafonds s'appliquent pendant la quatrième année de chaque programme d'action. Autrement dit, on ne pourra pas épandre plus de 210 kg d'azote par hectare et par an à partir du 20 décembre 1998 et plus de 170 kg par hectare et par an à partir du 20 décembre 2002. Les États membres sont autorisés à accorder des dérogations, mais uniquement si celles-ci sont justifiées sur la base de critères objectifs et si elles ne compromettent pas la poursuite des objectifs de la directive.

**Tableau 5 — Programmes d'action (situation au 30 juillet 1997)**

État membre	Date de notification (date prévue: 20.12.1995)	Conformité
Belgique	—	
Danemark	8.1.1996	À l'examen
Allemagne	1.4.1996	Non
Grèce	—	
Espagne	—	
France	—	
Italie	—	
Luxembourg	19.10.1994	Non
Pays-Bas <sup>(1)</sup>	—	
Autriche	11.11.1996	A l'examen
Portugal	—	
Finlande	—	
Suède	25.1.1996	À l'examen
Royaume-Uni	—	

<sup>(1)</sup> Voir le commentaire figurant ci-après.

Les États membres auraient dû commencer à appliquer leurs programmes d'action le 20 décembre 1995. Or, comme on peut le voir dans le tableau 5 — qui indique également si les programmes sont conformes ou non à la directive —, on est loin du compte. Compte tenu de l'importance des mesures en cause, ce manquement est difficilement justifiable.

Le cas des Pays-Bas mérite un commentaire. Le 22 décembre 1995, les autorités néerlandaises ont soumis leur programme d'action à la Commission en indiquant qu'elles feraient usage des possibilités de dérogation prévues à l'annexe III. Après avoir examiné les motifs invoqués pour justifier les dérogations, et après en avoir discuté avec le gouvernement néerlandais, la Commission a décidé qu'elle ne pouvait pas recommander au «comité des nitrates» d'accepter la dérogation. Lors de la septième réunion de ce comité, qui s'est tenue au mois de novembre de 1996, les autorités néerlandaises ont retiré leur programme d'action et ont informé la Commission qu'elles ne cherchaient plus à obtenir une dérogation.

Si à l'un ou à l'autre stade de la mise en œuvre de la directive, il apparaît que les mesures prévues par la directive ne suffiront pas pour atteindre les objectifs fixés, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 5, paragraphe 5, de prendre «toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées» qu'ils estiment nécessaires. Pour aider à atteindre cet objectif, l'article 5, paragraphe 6, impose aux États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de surveillance pour évaluer l'efficacité des programmes d'action.

### 3.6. Rapports de synthèse

L'article 10 de la directive stipule que «les États membres soumettent à la Commission, pour la période de quatre ans qui suit la notification de la présente directive et pour chaque période ultérieure de quatre ans, un rapport contenant les informations visées à l'annexe V». La lecture de l'annexe V montre qu'il s'agit des informations de base sur les points présentés dans les pages qui précèdent.

**Tableau 6 — Rapports de synthèse (situation au 30 juillet 1997)**

État membre	Date de communication (date prévue: 20.6.1996)
Belgique	—
Danemark	20.12.1996
A l l e m a g n e	12.11.1996
Grèce	19.11.1996
Espagne	—
France	23.12.1996
Irlande	17.7.1995
Italie	—
Luxembourg	4 . 2 . 1 9 9 7
P a y s - B a s	9.7.1996
Autriche	11.11.1996
Portugal	8.10.1996
Finlande	19.9.1996
S u è d e	4.9.1996
R o y a u m e - U n i	9.1.1997

Les États membres devaient soumettre ce rapport à la Commission le 20 juin 1996 au plus tard. Conformément à l'article 11 de la directive, la Commission aurait dû envoyer des rapports de synthèse au Parlement européen et au Conseil pour le 20 décembre 1996. On peut voir, dans le tableau 6, que la plupart des États membres n'ont pas respecté ce délai. De ce fait, la Commission a été contrainte de reporter la publication de son rapport.

Les rapports reçus diffèrent fortement les uns des autres tant sur le plan de la forme que sur celui du contenu. Leur longueur aussi est très variable. La Commission présentera un rapport consolidé sur la base des informations qui lui ont été fournies dans ces rapports, mais leur diversité ne facilitera pas les choses pour produire un document qu'on voudrait le plus utile possible. Lors de la sixième réunion du «comité des nitrates», la Commission a présenté un projet de format commun pour l'établissement des rapports, qui a été commenté par les États membres. Cependant, comme la version définitive n'a pas été présentée en temps utile, aucun État membre n'a utilisé ce format. À l'avenir, la Commission a l'intention de présenter au comité un canevas qui devra servir à la présentation des données afin de pouvoir produire un document final plus utile.

## 4. Procédures d'infraction

En vertu de l'article 169 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction à l'encontre des États membres qui ont manqué de remplir les obligations imposées par la directive. Comme on a pu le constater à la lecture du présent rapport, la majorité des États membres n'ont pas respecté le calendrier de mise en œuvre de la directive. Pour certains, le retard est même considérable. Comme cela a été signalé dans la communication de la Commission sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement <sup>(1)</sup>, il y a lieu d'introduire des recours en manquement à l'encontre de la plupart des États membres pour les mêmes infractions à la directive. Les procédures se poursuivent, bien entendu, à des rythmes différents selon la nature des infractions et selon le degré de dialogue établi entre les États membres et la Commission. En outre, certains États membres font l'objet de deux recours distincts.

Actuellement, la plupart des affaires concernent soit la non-transposition des mesures dans le droit national, soit la non-conformité des mesures adoptées avec les exigences de la directive. Au stade actuel, rien ne permet de dire que les mesures prévues par la directive n'auront pas un effet important sur la pollution par les nitrates: il faudra, pour en juger, attendre qu'elles aient eu le temps d'agir. C'est pour cette raison essentiellement que la Commission estime ne pas devoir présenter des propositions de modifications de la directive. On peut voir dans le tableau 7 figurant ci-après le stade auquel les différentes procédures d'infraction

**Tableau 7 — Stade atteint dans les procédures d'infraction  
à l'encontre de certains États membres  
(situation au 30 juillet 1997)**

État membre	Transposition	Désignation	Code	Programme d'action	Rapport
Belgique	MD				
Grèce	CJ	CJ			
Espagne		CJ	CJ	AM <sup>(1)</sup>	AM <sup>(1)</sup>
France		AM <sup>(1)</sup>			
Irlande	AM <sup>(1)</sup>	AM <sup>(1)</sup>			
Italie	CJ	CJ	CJ		
Pays-Bas	MD				
Portugal	CJ	CJ	CJ		
Finlande	MD				
Royaume-Uni	AM				

**NB: MD = lettre de mise en demeure; AM = avis motivé; CJ = procédure devant la Cour de justice.**

**<sup>(1)</sup> Décision prise par la Commission et publiée dans un communiqué à la presse, mais pas encore exécutée.**

<sup>(1)</sup> COM(96) 500 final, du 22 octobre 1996.



sont arrivées. Ce tableau est établi selon les règles de la Commission concernant les renseignements pouvant être divulgués. Cela signifie qu'il n'est pas exclu que certains États membres qui ne sont pas cités dans le tableau fassent néanmoins l'objet d'une procédure d'infraction et que, pour les États membres cités, des procédures puissent également avoir été engagées pour des infractions à d'autres dispositions de la directive que celles qui sont indiquées.

## 5. Révision de la directive?

---

Comme cela a été dit plus haut, la principale raison pour laquelle la Commission s'abstient d'avancer des propositions de révision réside dans le fait que la directive a été mise en œuvre trop tardivement pour qu'on ait pu en évaluer l'efficacité. La Commission se rend néanmoins compte qu'on pourrait faire valoir que si autant d'États membres ont manqué à leurs obligations, c'est que cela est dû à la directive elle-même. Elle considère cependant que cet argument ne tient pas. En effet, la plupart des mesures à adopter par les États membres (transposition, surveillance, désignations, codes de bonne pratique agricole et présentation des rapports) sont parfaitement claires. On peut admettre qu'il peut y avoir des problèmes de coordination entre différents ministères (en particulier entre l'environnement et l'agriculture), mais il ne s'agit que de problèmes de procédure qui peuvent facilement être résolus.

Comme la directive n'oblige pas les États membres à faire rapport sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la directive, il n'est pas possible de donner des informations précises sur les raisons expliquant les dépassements de délais. La Commission n'est cependant pas sans savoir que, en dehors des problèmes de coordination entre différents ministères qui viennent d'être évoqués, l'absence de données de base sur l'étendue de la pollution par les nitrates a soulevé des difficultés.

## 6. Conclusion

---

Six années après que la directive a été adoptée, sa mise en œuvre dans la plupart des États membres laisse tellement à désirer qu'il est inopportun d'envisager une quelconque révision. Abstraction faite des considérations juridiques, les manquements constatés dans la mise en œuvre de la directive constituent un manquement au devoir de s'occuper de graves problèmes d'environnement et de santé publique. La Commission fera tout ce qu'il est en son pouvoir pour veiller à ce que la directive soit mise en œuvre, notamment par la voie judiciaire, même si les procédures engagées pourraient ne pas suffire pour atteindre les objectifs de la directive. Il est donc essentiel de rechercher tous les moyens qui permettent d'exercer la pression nécessaire pour assurer une mise en œuvre immédiate.