



9.7.2019

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition n° 0608/2018, présentée par F. M. R., de nationalité espagnole, au nom de la Plataforma Ciudadana «Salvemos Meca y Sus Comarcas», sur la construction d'une immense ferme d'élevage porcin et d'une usine de biométhanisation dans la municipalité espagnole d'Ayora (Valence) et ses environs

1. Résumé de la pétition

Le pétitionnaire déclare qu'une entreprise a construit une immense ferme d'élevage porcin et une usine de biométhanisation à Ayora (Valence) sans en avoir préalablement informé les citoyens ou les groupes politiques qui ne sont pas représentés au conseil municipal. En outre, la même entreprise a demandé l'autorisation de construire trois énormes fermes porcines supplémentaires attenantes à la première. Le pétitionnaire demande à la commission des pétitions d'inviter instamment la Commission à enquêter sur le non-respect supposé de la législation de l'Union sur l'eau et les habitats ainsi que la faune et la flore sauvages, sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et sur l'accès aux documents officiels. La Commission devrait également prendre les mesures nécessaires pour obliger les administrations concernées à respecter la législation de l'Union. Le Parlement européen devrait adopter une directive spécifique sur les fermes d'élevage intensif et demander à la Commission de vérifier si les projets soutenus par des fonds de l'Union respectent bien la législation européenne pertinente.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 8 novembre 2018. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 227, paragraphe 6, du règlement intérieur).

3. Réponse de la Commission, reçue le 9 juillet 2019

1. Directive relative aux émissions industrielles (DEI)

Bien que le pétitionnaire ne la mentionne pas, la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (DEI)¹ s'applique aux installations d'élevage intensif de porcs (IEIP) avec plus de 2 000 emplacements.

Il s'ensuit que les IEIP concernées doivent fonctionner conformément aux conditions fixées par une autorisation environnementale (article 4 de la DEI) qui s'appuie notamment sur les exigences des articles 11, 14 et 15 de la DEI. Par conséquent, les fermes porcines de la *División de Inversiones Agrícolas y Ganaderas S.L.* (DIAG) sont tenues d'utiliser les meilleures techniques disponibles (MTD), de respecter les valeurs limites d'émission (VLE) de polluants dans l'air et dans l'eau et de mettre en place des mesures, prévues dans l'autorisation ou au moyen de règles contraignantes générales, visant à assurer la protection du sol et des eaux souterraines.

Lorsque des conclusions sur les MTD concernant une activité industrielle donnée relevant de la DEI sont adoptées (article 13, paragraphe 5, de la DEI), les autorités compétentes doivent réviser les conditions d'autorisation et veiller à ce que les installations concernées relevant de la DEI déjà existantes se conforment à l'autorisation mise à jour dans un délai de quatre ans (article 21, paragraphe 3, de la DEI). Les conclusions sur les MTD s'appliquent immédiatement aux nouvelles installations concernées relevant de la DEI. Ces conclusions établissent des niveaux d'émission associés aux MTD (NEA-MTD), des exigences de surveillance associées aux MTD et des niveaux de performance environnementale associés aux MTD (NPEA-MTD). Étant donné que les conclusions sur les MTD «*servent de référence pour la fixation des conditions d'autorisation*» (article 14, paragraphe 3, de la DEI), il s'ensuit que les NEA-MTD doivent servir de base pour la détermination des VLE inscrites dans les autorisations accordées aux installations concernées relevant de la DEI (article 15, paragraphe 3, de la DEI), documents qui comprennent également les exigences de surveillance associées aux MTD (article 16 de la DEI); de même, lors de toute mise à jour des conditions d'autorisation, les autorités compétentes doivent tenir compte des NPEA-MTD.

En ce qui concerne les IEIP, la Commission a adopté des conclusions sur les MTD au moyen de la décision d'exécution (UE) 2017/302². Ces conclusions fixent des NEA-MTD afin de limiter la quantité d'azote et de phosphore excrétés par les porcs d'engraissement ainsi que plusieurs NPEA-MTD concernant, par exemple, l'utilisation efficace de l'eau et de l'énergie, les émissions sonores, les odeurs et la gestion nutritionnelle. Par conséquent, une mise à jour

¹ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, JO L 334 du 17.12.2010, p. 17.

² Décision d'exécution (UE) 2017/302 de la Commission du 15 février 2017 établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD), au titre de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, pour l'élevage intensif de volailles ou de porcs, JO L 43 du 21.2.2017, p. 231.

des conditions d'autorisation des IEIP existantes devra être effectuée et appliquée au plus tard le 21 février 2021. Les conditions d'autorisation pour les nouvelles installations doivent être conformes aux conclusions sur les MTD.

L'article 24 de la DEI établit des règles sur l'accès à l'information et la participation du public. Le public concerné et les organisations non gouvernementales (ONG)³, dont le pétitionnaire dans cette affaire fait peut-être partie, doivent bénéficier en temps utile de possibilités effectives d'adresser des observations et des avis dans le cadre de la procédure de délivrance ou d'actualisation d'une autorisation dans le cadre de la DEI, par exemple lorsque des conclusions sur les MTD sont adoptées ou lorsqu'une installation relevant de la DEI prévoit de procéder à des modifications importantes. Les modalités précises à cet effet sont fixées à l'annexe IV de la DEI, qui vise à garantir une participation significative: les informations doivent être communiquées dans des délais appropriés, il doit exister une possibilité effective de formuler des observations, les autorités compétentes ont l'obligation de tenir compte des résultats de la consultation, etc.

Si un membre du public concerné ou une ONG estime qu'il est porté atteinte à son droit à participation (par exemple en l'absence de consultation), il lui est possible de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un organe indépendant et impartial établi par la législation nationale, afin de contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, d'une autorisation accordée, par exemple, à une ferme porcine dans le cadre de la DEI (article 25 de la DEI).

En conclusion, le pétitionnaire, s'il est membre du public concerné, doit avoir le droit de participer à la procédure d'autorisation d'une ferme porcine, en adressant des observations et des avis sur le contenu et les mérites des demandes d'autorisation présentées par la DIAG. S'il n'est pas donné suite à ce droit, par exemple si des informations utiles ne sont pas fournies à temps, le pétitionnaire, s'il est membre du public concerné, a accès aux procédures administratives ou judiciaires en Espagne lui permettant de contester la légalité des autorisations concernées qui ont été délivrées à la DIAG.

³ L'article 3, paragraphe 17, de la DEI définit le «public concerné» comme le public qui est touché ou qui risque d'être touché par une décision concernant la délivrance ou l'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie ou qui a un intérêt à faire valoir à cet égard; aux fins de cette définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

2. Directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (directive EIE)

Le pétitionnaire affirme que la directive EIE⁴ n' a pas été respectée, car la demande de projet n'inclut pas «*une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement*». Le pétitionnaire semble également indiquer que les dispositions de la directive EIE concernant la participation du public ont été violées.

D'après les informations fournies par le pétitionnaire, le projet de ferme porcine de la DIAG semble relever du point 17 b) de l'annexe I de la directive EIE, qui concerne les installations destinées à l'élevage intensif de porcs disposant de plus de 3 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kilogrammes). Par conséquent, ce projet est soumis à une obligation d'autorisation et à une évaluation des incidences sur l'environnement, qui peuvent être coordonnées avec la procédure d'autorisation dans le cadre de la DEI, mentionnée ci-dessus.

L'article 5 de la directive EIE contraint la DIAG, dans le cadre de la procédure d'autorisation, à soumettre aux autorités compétentes un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (rapport EIE), qui doit comprendre une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées, en fonction du projet de ferme porcine et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement. L'annexe IV de la directive EIE précise que les solutions de substitution raisonnables peuvent concerner par exemple la conception du projet, la technologie, la localisation, la dimension et l'échelle.

Le rapport EIE doit être fourni aux autorités locales, régionales et environnementales et au public concerné⁵, y compris aux ONG de défense de l'environnement reconnues, pour que tous aient la possibilité d'adresser leurs observations et leurs avis, lorsque toutes les options sont encore envisageables et avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise (article 6 de la directive EIE). Les résultats des consultations et le rapport EIE sont dûment pris en compte par les autorités compétentes dans le cadre de la procédure d'autorisation (articles 8 et 8 *bis* de la directive EIE) et les autorités concernées ainsi que le public doivent être informés de l'autorisation, notamment de la façon dont les résultats de la consultation et le rapport EIE ont été repris ou pris en compte dans l'autorisation (article 9 de la directive EIE).

⁴ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 124 du 25.4.2014.

⁵ L'article 1^{er}, paragraphe 2, point e), définit «le public concerné» comme le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre. Aux fins de cette définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

De même que pour la DEI, la directive EIE prévoit que les membres du public concerné, y compris les ONG de défense de l'environnement, peuvent former un recours, conformément à l'ordre juridique national en la matière, devant un tribunal national ou un organe indépendant et impartial établi par la loi, afin de contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant des dispositions de la directive relatives à la participation du public (article 11 de la directive EIE).

En conclusion, s'il est démontré que le rapport EIE de la DIAG ne contenait pas de description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées et si l'autorisation a été accordée à la DIAG en dépit de cette omission ou si les règles relatives à la procédure de consultation n'ont pas été respectées, le pétitionnaire, s'il fait partie du public concerné au sens de la directive EIE et conformément à l'ordre juridique espagnol, a accès aux procédures judiciaires en Espagne lui permettant de contester la légalité de cette autorisation.

3. Directive-cadre sur l'eau (DCE) et directive sur les nitrates

Le pétitionnaire affirme que le projet de ferme porcine de la DIAG enfreindra la directive-cadre sur l'eau (DCE)⁶ et la directive sur les nitrates⁷, étant donné, d'une part, qu'il nécessitera l'extraction de 446 000 m³ d'eau de surface provenant des zones humides de San Benito (*Ayora-Almansa*), ce qui entraînerait une baisse de l'alimentation des sources d'eau, voire leur assèchement, et d'autre part, que la DIAG aurait l'intention de traiter chaque année 56 440 m³ de lisier produit dans le cadre de ce projet en l'épandant sur 1 772 hectares de terres agricoles situées dans un rayon de 15 km.

Le pétitionnaire soutient que cet épandage détériorera l'état de la masse d'eau souterraine 080.138 *Alpera-Carcelén* (district hydrographique du Júcar), aggravera la contamination par les pesticides du bassin hydrographique du Júcar et affectera une portion de la région de Castille-La Manche classée par l'autorité compétente espagnole comme zone à risque de pollution par les nitrates.

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la DCE, les États membres doivent veiller à ce que, au plus tard le 21 décembre 2015, toutes les masses d'eau soient en conformité avec les objectifs environnementaux, à savoir que toutes les masses d'eau de surface atteignent un bon état écologique et chimique, que toutes les masses d'eau souterraines atteignent un bon état quantitatif et chimique et que l'état de ces masses d'eau ne se dégrade pas. Des dérogations peuvent être accordées, notamment le report à 2027 de l'échéance relative à ces objectifs pour une masse d'eau de surface ou souterraine donnée (article 4, paragraphe 4) ou l'autorisation d'altérations du niveau de masses d'eau souterraines au bénéfice d'activités de développement humain durable (article 4, paragraphe 7). Ces dérogations sont soumises au respect de toutes les conditions fixées par les dispositions pertinentes de l'article 4.

⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 du 22.12.2000, p. 1-73.

⁷ 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 31.12.1991, p. 1-8.

L'article 5, associé aux annexes II et III de la DCE, oblige les États membres à analyser les caractéristiques de chaque district hydrographique, c'est-à-dire l'état de chaque masse d'eau qui y est située, les pressions existantes et leurs incidences sur les masses d'eau. Lorsque des masses d'eau sont identifiées comme risquant de ne pas répondre aux objectifs environnementaux fixés par la DCE, elles doivent faire l'objet de programmes de surveillance tels que définis à l'article 8 de la DCE.

Conformément à l'article 11 de la DCE, les États membres doivent adopter et appliquer un programme de mesures dans chaque district hydrographique, afin d'atteindre les objectifs environnementaux fixés par la DCE. L'article 11, paragraphe 3, de la DCE énumère des «mesures de base», parmi lesquelles *«des mesures de contrôle des captages d'eau douce dans les eaux de surface et les eaux souterraines et des endiguements d'eau douce de surface, notamment l'établissement d'un ou de plusieurs registres des captages d'eau et l'institution d'une autorisation préalable pour le captage et l'endiguement»* ainsi que des mesures visant à empêcher ou à contrôler l'introduction de polluants provenant de sources diffuses de pollution au moyen d'une exigence de réglementation préalable (comme l'interdiction d'introduire des polluants dans l'eau), d'autorisation préalable ou d'enregistrement fondée sur des règles générales contraignantes.

Dans le cadre général de la protection de l'eau par l'Union européenne, la directive sur les nitrates vise à protéger la qualité de l'eau dans toute l'Union, en empêchant que les nitrates utilisés dans l'agriculture ne polluent les masses d'eau souterraines et de surface et en favorisant le recours aux bonnes pratiques agricoles. Cette directive impose des obligations aux États membres en matière de détermination des eaux polluées ou à risque de pollution, la désignation de zones vulnérables aux nitrates et l'élaboration de codes de bonnes pratiques agricoles et de programmes d'action comprenant des mesures visant à limiter l'utilisation de fertilisants minéraux comme organiques. La Commission a publié en 2018 son dernier rapport quadriennal relatif à la mise en œuvre de la directive sur les nitrates⁸. Plus récemment, la Commission a ouvert une procédure d'infraction concernant la mise en œuvre de cette directive en Espagne.

Dans ce contexte, la Commission remarque qu'en 2017, les autorités espagnoles ont classé la masse d'eau souterraine 080.138 *Alpera-Carcelén* comme étant en bon état chimique et souterrain et n'a pas relevé de pressions importantes qui pourraient affecter cet état⁹. À cet égard, comme le pétitionnaire indique qu'une demande d'autorisation d'extraction a été présentée à l'autorité du bassin hydrographique de Júcar, la Commission tient à rappeler qu'il appartient effectivement aux autorités compétentes en matière d'eau d'estimer la pertinence d'accorder une telle autorisation sans mettre en péril les objectifs environnementaux fixés par la DCE, notamment l'absence de dégradation de l'état des masses d'eaux souterraines et de surface concernées.

⁸ COM(2018) 257 final.

⁹Plan de gestion du bassin hydrographique du Júcar (ES080): <https://cdr.eionet.europa.eu/es/eu/wfd2016/districts/es080>

Les États membres rendent compte tous les six ans des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux fixés par la DCE en publiant leurs plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH). Les États membres ont publié leurs deuxièmes PGBH, qui présentent les progrès réalisés depuis les premiers PGBH ainsi que les mesures dont la mise en œuvre est prévue entre 2016 et 2021. Le rapport 2019 de la Commission sur les deuxièmes PGBH¹⁰ conclut ce qui suit en ce qui concerne l'Espagne: premièrement, des mesures ont été prises pour limiter les effets des captages; deuxièmement, un ensemble de mesures «de base» et de dispositions complémentaires est appliqué dans tous les districts hydrographiques soumis à des pressions créées par l'agriculture; troisièmement, les règles contraignantes générales prévues à l'article 11, paragraphe 3, point h), de la DCE en ce qui concerne la prévention ou le contrôle des rejets de polluants provenant de sources de pollution diffuses sont appliquées aux nitrates et aux pesticides dans tous les districts hydrographiques. Le PGBH du Júcar contient une liste de toutes les mesures destinées à lutter contre les pressions liées à la pollution agricole diffuse, notamment le suivi du règlement sur les engrais en dehors des zones vulnérables aux nitrates.

4. Directives «Oiseaux» et «Habitats»

Le pétitionnaire prétend que le projet de la DIAG affectera plusieurs zones protégées, notamment le site d'importance communautaire *Sierra del Muğrón* (SCI ES5233034), nommé dans la directive «Habitats»¹¹ et dans lequel l'eau de surface sera extraite, ainsi que la zone de protection spéciale *Meca-Mugron-San-Benito*, nommée dans la directive «Oiseaux»¹² et dans laquelle les 56 440 m³ de lisier provenant des fermes porcines seront épandus.

Conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» (également applicable à la directive «Oiseaux»), tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site d'importance communautaire et de la zone de protection spéciale, ce qui est le cas du projet de ferme porcine de la DIAG, et susceptible d'affecter ces sites de manière significativement négative doit faire l'objet d'une évaluation appropriée, eu égard aux objectifs de conservation des sites. Compte tenu des conclusions de l'évaluation, les autorités compétentes ne sont habilitées à approuver le plan ou le projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité des sites. Les autorités compétentes peuvent toutefois approuver un projet qui aurait des incidences négatives s'il n'existe aucune solution de substitution et si le projet doit être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, notamment de nature sociale ou économique.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm

¹¹ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206 du 22.7.1992, p. 7-50.

¹² Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 20 du 26.1.2010, p. 7-25.

Au vu des informations disponibles, il semble que les procédures liées à l'élaboration du projet en question sont toujours en cours et que les autorités compétentes n'ont pas encore accordé d'autorisation pour ce projet. Dans ces circonstances, la Commission n'est pas en mesure d'identifier une violation des dispositions pertinentes des directives «Oiseaux» et «Habitats».

Conclusion

D'après les informations disponibles, le projet de ferme porcine de la DIAG ne paraît pas finalisé et autorisé. Si le pétitionnaire fait partie du public concerné ou représente une ONG au regard de la législation espagnole transposant la législation européenne susmentionnée, il est fondé à adresser des observations et des avis sur les mérites du projet, notamment sur les incidences négatives alléguées sur la qualité de l'eau et les zones protégées, avant que les décisions finales d'autorisation ne soient prises.

S'il se voit refuser une participation significative aux procédures d'autorisation alors même qu'il fait partie du public concerné ou qu'il représente une ONG au sens des dispositions européennes et nationales pertinentes, il peut former un recours devant une instance juridictionnelle ou administrative en Espagne afin de contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions d'autorisation en question.