

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0214/2000

29 août 2000

*****III** **RAPPORT**

sur le projet commun, approuvé par le comité de conciliation, de directive du Parlement européen et du Conseil instituant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
(C5-0347/2000 – 1997/0067(COD))

Délégation du Parlement européen au comité de conciliation

Rapporteur: Marie-Noëlle Lienemann

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	7
PROJET DE PROPOSITION LÉGISLATIVE	7
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de sa séance du 16 septembre 1999, le Parlement a confirmé sa position en première lecture du 11 février 1999 sur la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(1997) 49 - 1997/0067 (COD)).

Au cours de la séance du 28 octobre 1999, la Présidente du Parlement a annoncé la réception de la position commune, qu'elle a renvoyée à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs (9085/3/1999 - C5-0209/1999).

Au cours de sa séance du 16 février 2000, le Parlement a adopté des amendements à la position commune.

Par lettre du 27 mars 2000, le Conseil a fait savoir qu'il n'était pas en mesure d'approuver tous les amendements du Parlement.

Par lettre du 15 avril 2000, le Président du Conseil a informé le Parlement que la prolongation, prévue à l'article 251, paragraphe 7, du traité CE, du délai pour la convocation du comité de conciliation était nécessaire.

Le Président du Conseil, en accord avec la Présidente du Parlement, a convoqué une réunion du comité de conciliation pour le 23 mai 2000.

Par lettre du 30 juin 2000, la Présidente du Parlement a informé le Conseil que la prolongation, prévue à l'article 251, paragraphe 7, du traité CE, du délai pour le travail en comité et du délai pour arrêter l'acte était nécessaire.

Au cours de ses réunions des 23 mai et 28 juin 2000, le comité de conciliation a examiné la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement.

Au cours de la dernière de ces réunions, il a abouti à un accord sur un projet commun.

Le 18 juillet 2000, les coprésidents du comité de conciliation ont constaté l'approbation du projet commun, conformément au paragraphe III.8 de la Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision¹, et l'ont transmis dans toutes les langues officielles au Parlement et au Conseil.

Le 21 août 2000, la délégation du Parlement au comité de conciliation a adopté le projet de résolution législative par ... voix contre ... et ... abstention(s) à l'unanimité.

Ont participé au vote James L.C. Provan, vice-président et président de la délégation; Ingo Friedrich, vice-président; Caroline F. Jackson, présidente de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs; Marie-Noëlle Lienemann, rapporteur; David Robert Bowe (suppléant Renzo Imbeni), Dorette Corbey, Chris Davies, Cristina García-Orcoyen Tormo, Françoise D. Grossetête, Bernd Lange, Alexander de Roo, Ursula Schleicher, Jonas Sjöstedt, Francesco Turchi (suppléant Nicole Thomas-Mauro) et Phillip Whitehead (suppléant María Sornosa Martínez).

¹ JO C 148 du 28.5.1999, p. 1.

Le rapport a été déposé le 29 août 2000.

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE

Résolution législative du Parlement européen sur le projet commun, approuvé par le comité de conciliation, de directive du Parlement européen et du Conseil instituant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD))

(Procédure de codécision: troisième lecture)

Le Parlement européen,

- vu le projet commun approuvé par le comité de conciliation et les déclarations de la Commission s'y rapportant (C5-0347/2000),
- vu sa position en première lecture¹ sur la proposition et la proposition modifiée de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(1997) 49², COM(1997) 614³ et COM(1998) 76⁴),
- vu la proposition modifiée de la Commission (COM(1999) 271⁵),
- vu sa position en deuxième lecture sur la position commune du Conseil⁶,
- vu l'avis émis par la Commission sur les amendements du Parlement à la position commune (COM(2000) 219 - C5-0295/2000)⁷,
- vu l'article 251, paragraphe 5, du traité CE,
- vu l'article 83 de son règlement,
- vu le rapport de sa délégation au comité de conciliation (A5-0214/2000),

1. approuve le projet commun et rappelle les déclarations de la Commission s'y rapportant;
2. charge sa Présidente de signer l'acte, avec le Président du Conseil, conformément à l'article 254, paragraphe 1, du traité CE;

¹ JO C 150 du 28.5.1999, p. 419 et JO C 54 du 25.2.2000, p. 77.

² JO C 184 du 17.6.1997, p. 20.

³ JO C 16 du 20.1.1998, p. 14.

⁴ JO C 108 du 7.4.1998, p. 94.

⁵ JO C 342 du 30.11.1999, p. 1.

⁶ JO non encore publié.

⁷ JO non encore publié.

3. charge son Secrétaire général de signer l'acte, pour ce qui relève de ses compétences, et de procéder, en accord avec le Secrétaire général du Conseil, à sa publication au Journal officiel des Communautés européennes;
4. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution législative au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

RAPPEL

La Commission a soumis en février 1997 une proposition instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau. Ce texte visait les objectifs suivants:

1. réunir toutes les règles gouvernant la gestion de l'état des eaux en un seul dispositif, pour une **gestion des districts hydrographiques** non par référence aux frontières administratives et nationales, mais sur la base des zones géographiques et hydrologiques;
2. **coordonner les objectifs** intéressant les différents types de protection des eaux (eaux de boisson, eaux de baignade, eaux de surface et eaux souterraines);
3. **coordonner les mesures** qui doivent être prises afin de résoudre les problèmes particuliers ou sectoriels, condition à remplir pour réaliser les objectifs;
4. définir les relations entre les valeurs limites d'émission et les normes de qualité par la mise en œuvre d'une "**approche combinée**";
5. développer la **participation du public** en sorte de rendre transparente et opposable la législation communautaire dans le domaine de l'eau;
6. instaurer un système de **tarification** de l'eau **assurant la récupération complète des coûts**, en vertu duquel les États membres seront tenus d'imputer aux consommateurs, à compter de 2010, le coût réel de l'eau dans tous les secteurs d'utilisation, notamment les coûts de captage et de distribution de l'eau utilisée ainsi que les coûts de la collecte et du traitement des eaux usées. Toutefois, ce système général souffre plusieurs dérogations, en particulier la fourniture aux ménages à un prix raisonnable de services de base liés à l'utilisation de l'eau.

En examinant cette proposition au printemps de 1997, la commission de l'environnement a estimé que des éléments essentiels manquaient au texte de la Commission, laquelle a modifié sa proposition à deux reprises, en novembre 1997, puis en février 1998.

Le Conseil a adopté les 16 et 17 juin 1998, avant la première lecture du Parlement, un texte commun reposant sur "un niveau élevé d'entente", initiative qui n'a pas amélioré les relations entre le Parlement et le Conseil.

En janvier 1999, les représentants du Conseil et ceux du Parlement se sont rencontrés, dans le cadre d'un groupe de travail technique, afin de s'employer à rapprocher les positions respectives de l'une et l'autre institution. Le groupe de travail a relevé quatorze points de divergence entre les deux institutions, mais a réussi à dégager des compromis au sujet des zones humides, de la surveillance du milieu marin, de la consultation du public et des perturbateurs endocriniens. Le Parlement européen a ensuite adopté, le 11 février 1999, son avis en première lecture.

Le 22 octobre 1999, le Conseil a adopté sa position commune.

DEUXIÈME LECTURE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le 16 février 2000, le Parlement a adopté soixante amendements à la position commune. Ces amendements portent principalement sur les aspects suivants :

- renforcement du texte de la position commune afin de clarifier les objectifs environnementaux et de conférer à ceux-ci un caractère plus contraignant;
- s'agissant de l'élimination des substances dangereuses, réintroduction de la proposition formulée par le Parlement en première lecture, à savoir la cessation progressive des émissions, rejets et pertes de substances dangereuses dans le milieu aquatique en 2020 au plus tard, accompagnée de l'incorporation dans une législation communautaire obligatoire des dispositions de la convention OSPAR;
- renforcement des prescriptions relatives à la protection des eaux souterraines;
- clarification et durcissement des conditions de l'octroi de dérogations;
- raccourcissement des échéances, en sorte d'obliger les États membres à se conformer aux dispositions de la directive dix ans au plus tard après l'entrée en vigueur de celle-ci, un report n'étant admis que pour deux périodes de six ans au titre des mises à jour du plan de gestion de district hydrographique;
- insertion d'une disposition en vertu de laquelle les États membres devront assurer en 2010 au plus tard, avec une certaine latitude, la récupération des coûts des services fournis aux utilisateurs;
- ajout d'une référence explicite aux substances radioactives;
- ajout d'une définition de l'"approche combinée" et de l'utilisation des meilleures technologies disponibles (MTD);
- durcissement des conditions dans lesquelles une masse d'eau de surface peut être considérée comme artificielle ou fortement modifiée;
- application à l'eau de boisson du principe de précaution, ce qui obligera les États membres à assurer une complète protection des masses d'eau de surface contre la pollution, de manière à réduire le traitement des eaux brutes.

LA PROCÉDURE DE CONCILIATION

La conciliation a été relativement difficile sur un texte important et sensible qui a donné lieu à des amendements nombreux et techniques.

Les discussions ont porté essentiellement sur les articles 1^{er}, 4, 11 et 16 de la directive. Le Conseil n'a pris position sur les amendements du Parlement qu'au terme d'une longue période, de même que la délégation du PE a éprouvé des difficultés à formuler des contrepropositions au texte du Conseil lorsque celui-ci lui est enfin parvenu.

À la suite de négociations que les institutions ont conduites non pas sous la forme traditionnelle du trilogue, mais à la faveur de "réunions informelles", le comité de conciliation a tenu sa première réunion le 23 mai. Aucun progrès n'a été accompli. La délégation du PE a insisté sur la nécessité de conférer aux objectifs un caractère contraignant, position que le Conseil a rejetée en préconisant de mener des négociations détaillées sur les objectifs eux-mêmes avant de s'engager sur leur caractère obligatoire.

Les principaux éléments de l'accord final conclu le 28 juin sont les suivants :

Nature contraignante des objectifs

Le compromis obtenu quant aux objectifs et à leur caractère obligatoire répond presque entièrement aux principes énoncés dans les amendements adoptés par le Parlement en deuxième lecture. Les différentes obligations sont désormais formulées en termes impératifs ("Les États membres ... veillent ... protègent ... éliminent ... etc."). La délégation du Parlement s'est opposée avec succès à la volonté du Conseil de diluer les obligations en ajoutant aux différents points les mots "lorsque ceci est réalisable".

Substances dangereuses

L'élimination des substances dangereuses (dont la position commune du Conseil ne faisait pas mention) figurera dans la directive. Les rejets de substances dangereuses doivent cesser ou être éliminés progressivement au plus tard vingt ans après avoir été identifiés comme des substances dangereuses prioritaires.

Alors que le Parlement avait introduit en deuxième lecture l'interdiction des rejets de substances radioactives, il a été décidé de débattre de celle-ci lors de l'établissement des listes prioritaires de substances dangereuses, sans qu'elles soient spécifiquement mentionnées.

Eaux souterraines

Afin de maintenir les niveaux actuels de protection des eaux souterraines, les États membres sont tenus de prendre toutes les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eaux souterraines ainsi que pour prévenir ou limiter les rejets de polluants dans ces eaux.

La Commission élaborera dans un délai de 24 mois une directive complémentaire relative à l'inversion de toute tendance à la hausse de la pollution des eaux souterraines. Elle définira

des mesures visant à atteindre les objectifs d'un bon état chimique des eaux souterraines. Seront arrêtés notamment des critères en vue de l'évaluation du bon état chimique des eaux de surface, de l'identification des tendances à la hausse significatives et durables, ainsi que de la définition des points de départ des inversions de tendance. En l'absence de tels critères au niveau communautaire, les États membres devront arrêter des critères nationaux. S'agissant du "filet de sécurité", il a été décidé que, en l'absence de critères nationaux, les États membres retiendront comme point de référence concret, pour l'élaboration des mesures destinées à assurer l'inversion de tendance, 75 % au maximum du niveau des normes applicables en vertu de la législation communautaire actuellement en vigueur.

Dérogations et calendriers

Les conditions régissant les dérogations ont été durcies conformément aux principes énoncés dans les amendements du Parlement, mais la délégation du PE a dû faire des concessions afin d'obtenir gain de cause sur le caractère juridiquement contraignant des objectifs. La possibilité de modifier les calendriers a été ramenée de trois à deux mises à jour des plans de gestion de bassin. Diverses échéances contenues dans la directive ont été raccourcies d'une année. La faiblesse de cette réduction est elle aussi un élément que le Parlement a dû concéder afin d'atteindre l'objectif principal consistant dans le caractère juridiquement obligatoire de la directive.

Tarification de l'eau

La directive fait obligation aux États membres de prendre en compte le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, conformément au principe du pollueur-payeur. Les États membres doivent veiller, d'ici à 2010, à ce que les politiques de tarification de l'eau incitent suffisamment les usagers à utiliser les ressources d'eau d'une manière efficace.

La tarification de l'eau est une question sensible pour de nombreux États membres où s'appliquent des régimes particuliers assurant l'exemption de certaines catégories d'utilisateurs, mais l'attention s'est portée principalement, lors de la procédure de conciliation, sur le cas de l'Irlande. C'est, en effet, le seul État membre qui ne fait pas payer les ménages selon le volume de l'eau fournie et celui des eaux usées, mais finance ces services par la fiscalité. Au terme de la conciliation, il a été décidé de permettre aux États membres de ne pas se soumettre à l'obligation de la récupération des coûts dès lors que cette abstention est conforme aux "pratiques nationales établies".

CONCLUSION

La directive examinée est l'un des actes législatifs communautaires les plus importants dans le domaine de la protection de l'environnement. Elle combine et coordonne les législations relatives à l'utilisation de l'eau qui sont actuellement disparates et permet à la Commission et aux États membres de disposer d'un cadre juridique crédible pour la mise en œuvre de la législation communautaire qui s'appliquera durant de nombreuses années, avant et après l'élargissement.

Lors de la procédure de conciliation, la délégation du Parlement européen est parvenue à faire prévaloir les objectifs majeurs que sont la nature juridiquement obligatoire de la directive, l'élimination des substances dangereuses prioritaires et une meilleure protection des eaux souterraines. Par conséquent, elle recommande à l'Assemblée plénière d'adopter le projet commun approuvé par le comité de conciliation.