COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.10.2013
COM(2013) 683 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

relatif à la 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, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2008-2011

{SWD(2013) 405 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

relatif à la 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, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2008-2011

1. INTRODUCTION

La directive 91/676/CEE du Conseil (directive «Nitrates») vise à réduire la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles et à prévenir ce type de pollution au moyen de plusieurs mesures incombant aux États membres:

- surveillance de tous les types de masse d'eau (en ce qui concerne la concentration de nitrates et l'état trophique);
- définition des eaux polluées ou susceptibles de l'être, sur la base des critères établis à l'annexe I de la directive;
- désignation de zones vulnérables aux nitrates (zones qui alimentent les eaux définies et contribuent à la pollution);
- établissement de codes de bonne pratique agricole, mis en œuvre volontairement dans l'ensemble du territoire de l'État membre;
- établissement de programmes d'action, contenant un ensemble de mesures destinées à prévenir et à réduire la pollution des eaux par les nitrates et dont la mise en œuvre est obligatoire dans les zones vulnérables aux nitrates désignées ou sur l'ensemble du territoire;
- réexamen et, le cas échéant, révision, tous les 4 ans au moins, de la désignation des zones vulnérables aux nitrates et des programmes d'action; ainsi que
- présentation à la Commission, tous les quatre ans, d'un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive.

Les rapports présentés par les États membres en vertu de l'article 10 de la directive «Nitrates» doivent notamment contenir des informations sur les codes de bonne pratique agricole, sur les zones vulnérables aux nitrates désignées et sur les résultats de la surveillance des eaux, ainsi qu'un résumé des aspects importants des programmes d'action établis pour les zones vulnérables aux nitrates.

Sur la base de ces rapports, le présent rapport répond aux obligations incombant à la Commission en vertu de l'article 11. Il se fonde essentiellement sur les informations communiquées par les États membres pour la période 2008–2011 et est accompagné d'un document de travail des services de la Commission [SEC(2013) XXX], qui comporte des cartes et des tableaux relatifs aux indicateurs de pression des nutriments d'origine agricole, à la qualité de l'eau et aux zones vulnérables aux nitrates désignées, tant au niveau de l'Union européenne que pour chaque État membre.

C'est la deuxième fois qu'un rapport est présenté par chacun des 27 États membres. Une comparaison avec la période de référence précédente est désormais possible pour tous les États membres. Les rapports ont été remis en 2012 et des informations complémentaires ont été transmises au début de l'année 2013.

2. ÉVOLUTION DES PRESSIONS EXERCÉES PAR L'AGRICULTURE

Cheptel

Le cheptel représente l'une des principales pressions agricoles sur l'environnement. Les fortes concentrations d'animaux au niveau local ou régional font peser de lourdes menaces sur l'environnement, car la production d'effluents d'élevage est disproportionnée par rapport aux terres disponibles et aux besoins des cultures. Ce déséquilibre génère un excès de nutriments, dont une forte proportion est tôt ou tard rejetée dans l'eau (nitrates et phosphates) et dans l'air (ammoniac et oxyde d'azote), si elle n'est pas acheminée hors de la région.

Tous les États membres n'ayant pas fourni des données complètes sur le nombre de têtes de bétail[1], les statistiques officielles d'Eurostat sont présentées ci-après.

En ce qui concerne le bétail[2], la comparaison des périodes de référence 2004–2007 et 2008–2011 indique une légère baisse dans l'UE-27 (-2 %)[3]. Les baisses relatives les plus importantes concernent la Roumanie (-20 %), Malte (-17 %), la Bulgarie (-13 %) et la Slovaquie (-9 %), tandis qu'une hausse est observée notamment aux Pays-Bas (+6 %), en Pologne (+4 %) et en France (+4 %).

Dans l'UE-27, le bétail laitier a diminué de 5 % entre la période 2004–2007 et la période 2008–2011[4]. La baisse a été la plus importante, en termes relatifs, en Roumanie (-18 %), en Slovaquie (-15 %), en Espagne (-14 %), en Bulgarie et au Portugal (-13 %), en Estonie, à Malte et en Grèce (-12 %), en Hongrie et en Lituanie (-11 %). Une augmentation a en revanche été observée au Luxembourg (+8 %), aux Pays-Bas (+4 %) et au Danemark (+3 %).

Les effectifs porcins ont baissé de 5 % dans l'UE-27 entre les périodes de référence 2004–2007 et 2008–2011[5]. La baisse a été la plus forte, en termes relatifs, en Slovaquie (-36 %), en République tchèque (-33 %), en Slovénie (-28 %), en Bulgarie (-26 %), en Pologne (-22 %), en Hongrie (-19 %), à Malte (-18 %), en Lituanie (-16 %) et en Roumanie (-14 %). La population porcine a augmenté en Grèce (+10 %), aux Pays-Bas (+7 %), au Luxembourg (+6 %) et en Estonie (+3 %).

En ce qui concerne la volaille, des données d'Eurostat ne sont disponibles que pour les années 2003, 2005, 2007 et 2010[6] et n'indiquent pas de changement en moyenne dans l'UE-27, en dépit de différences importantes entre les États membres. Le nombre de volailles a considérablement augmenté en Lettonie (+28 %), en Slovénie (+22 %), en Autriche (+19 %) et aux Pays-Bas (+13 %), tandis qu'une baisse a été enregistrée à Chypre (-21 %), en Bulgarie (-16 %), en Estonie (-17 %), en Finlande (-11 %) et en Irlande (-10 %).

Des variations considérables sont également à observer dans les effectifs ovins[7], avec une forte augmentation relative entre les deux périodes de référence en Lituanie

---

1 Les données transmises par les États membres sont présentées dans le tableau 1 de la section I du document de travail.

2 Par «bétail» on entend toutes les catégories de bétail.

3 Voir le tableau 2.1 de la section I du document de travail; la variation en % a été calculée comme la variation du chiffre moyen de la période 2008-2011 par rapport au chiffre moyen de la période 2004-2007: [(moyenne 2008–2011) – (moyenne 2004–2007)]/[(moyenne 2004–2007)] x 100.

4 Voir le tableau 2.2 de la section I du document de travail.

5 Voir le tableau 2.3 de la section I du document de travail.

6 Voir le tableau 2.4 de la section I du document de travail.

7 Voir le tableau 2.5 de la section I du document de travail.

(+67 %) et une forte diminution relative au Portugal (-30 %), aux Pays-Bas (-28 %) et en Pologne (-26 %).

Selon les données fournies par les États membres, l'utilisation d'effluents d'élevage azotés a reculé, entre les deux périodes de référence, de plus de 10 % en République tchèque, en Lituanie, au Portugal, en Slovaquie, en Espagne et en Irlande du Nord, tandis qu'elle a augmenté de plus de 10 % à Chypre, en Hongrie et en Suède. Tous les États membres n'ayant pas communiqué de données sur l'utilisation d'effluents d'élevage azotés, il est impossible de calculer le total pour l'UE-27.

Utilisation d'engrais minéraux

Selon Eurostat et Fertilizers Europe[8], la consommation d'engrais minéraux azotés dans l'UE-27 a diminué de 6 % pendant la période 2008–2010 par rapport à la période 2006–2007[9]. L'utilisation d'engrais azotés s'est stabilisée depuis 2010[10]. La consommation annuelle d'engrais azotés dans l'Union est actuellement de l'ordre de 11 millions de tonnes — soit près de 30 % de moins que le niveau record atteint il y a vingt-cinq ans. L'utilisation d'engrais phosphatés et potassiques s'établissait à environ 2,5 millions de tonnes en 2010, soit près de 70 % de moins par rapport aux pics de la fin des années 80[11].

Bilan azoté et rejets d'azote dans l'environnement

En ce qui concerne le bilan azoté, de grandes divergences peuvent être observées entre les États membres. On constate également des écarts importants pour le phosphore[12].

Tous les États membres n'ont pas fourni d'informations concernant les rejets d'azote dans l'environnement[13]. Toutefois, d'après les données disponibles, les rejets ont diminué. L'agriculture reste la principale source à l'origine des rejets d'azote dans l'environnement, comme pour les périodes de référence précédentes. La contribution relative des effluents d'élevage, des engrais minéraux et d'autres sources de pollution varie d'un État membre à l'autre et au sein même des États membres, en fonction de multiples facteurs, dont la densité de population, en particulier dans certaines zones côtières.

3. SURVEILLANCE DES EAUX, QUALITÉ ET TENDANCES

Réseaux de surveillance

Eaux souterraines

Le nombre total de stations de surveillance des eaux souterraines signalées dans l'UE-27 a augmenté de près de 10 %, passant à 33 493, pendant la période de référence 2008–2011 par rapport à la période 2004–2007. La densité moyenne du réseau dans l'Union est de 8 stations pour 1 000 km^2 de superficie[14]. Les plus fortes densités sont observées à Malte et en Belgique, avec près de 130 et 100 stations pour

8 Fertilizers Europe est une association de fabricants d'engrais.

9 Voir le tableau 4 de la section I du document de travail. Le tableau 3 présente les données relatives à l'utilisation annuelle d'engrais et d'effluents d'élevage azotés qui ont été communiquées par les États membres.

10 Voir la figure 1 de la section I du document de travail.

11 Voir la figure 1 de la section I du document de travail.

12 Voir le tableau 5 de la section I du document de travail.

13 Seuls 15 États membres ont communiqué des données complètes.

14 Voir le tableau 6 et la figure 2 de la section I du document de travail.

1 000 km^2 de superficie, respectivement. C'est en Finlande et en Allemagne que sont enregistrées les plus faibles densités, avec moins d'une station pour 1 000 km^2.

La fréquence d'échantillonnage moyenne dans l'Union est pratiquement de 3 fois par an et varie entre une fois par an en Lettonie, en Lituanie et au Danemark et 5 fois par an au Royaume-Uni et en Belgique[15].

Eaux superficielles

Le nombre total de stations de surveillance des eaux douces signalées dans l'UE-27 a augmenté de près de 9 %, passant à 29 018, pendant la période de référence 2008–2011 par rapport à la période 2004–2007. Dans l'Union, la densité moyenne est de 6,9 stations pour 1 000 km^2 de superficie. Les plus fortes densités sont enregistrées au Royaume-Uni et en Belgique, tandis que les plus faibles sont observées en Finlande, en Grèce et en Allemagne[16].

En ce qui concerne les eaux salines, le nombre total de stations de surveillance dans l'UE-27 est passé de 2 577 à 3 210 stations entre les deux périodes de référence[17].

La fréquence d'échantillonnage des eaux superficielles (toutes masses d'eau) varie de 3 fois par an à Malte et en Grèce à près de 60 fois par an au Danemark[18].

Qualité de l'eau

Eaux souterraines

Pendant la période 2008–2011, 14,4 % des stations de surveillance des eaux souterraines de l'UE-27 ont dépassé 50 mg de nitrates par litre et 5,9 % d'entre elles se sont situées dans une fourchette comprise entre 40 et 50 mg[19]. Il s'agit d'une légère amélioration par rapport à la période précédente, pendant laquelle 15 % des stations avaient dépassé 50 mg et 6 % s'étaient situées entre 40 et 50 mg. Les plus faibles concentrations de nitrates ont été enregistrées en Finlande, en Suède, en Lettonie, en Lituanie et en Irlande, tandis que les plus fortes ont été observées à Malte et en Allemagne. Parmi les différents types de masses d'eaux souterraines, ce sont les nappes captives qui ont présenté la meilleure qualité, près de 85 % des stations ayant enregistré des concentrations de nitrates inférieures à 25 mg par litre[20]. Le pourcentage de stations dépassant 50 mg a été plus élevé pour les nappes phréatiques situées à une profondeur comprise entre 5 et 15 m que pour les nappes phréatiques profondes, bien que les différences entre le niveau des eaux souterraines aient été peu importantes.

15 Voir la figure 3 de la section I du document de travail.
16 Voir le tableau 7 et la figure 4 de la section I du document de travail.
17 Voir le tableau 8 de la section I du document de travail.
18 Voir la figure 5 de la section I du document de travail.
19 Voir la figure 6, le tableau 9 et la carte 1 de la section I du document de travail.
20 Voir la figure 7 de la section I du document de travail.

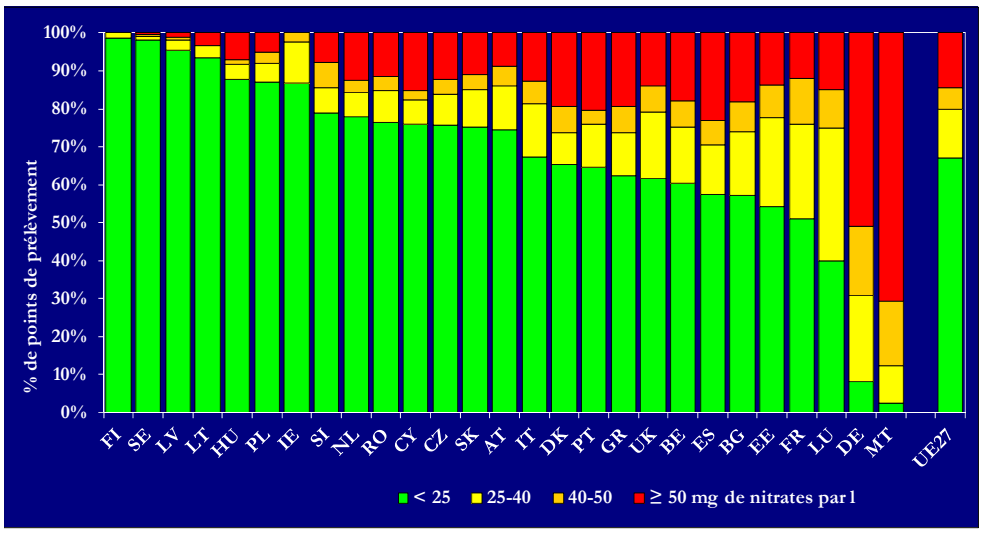


Figure A. *Diagramme de fréquence des classes d'eaux souterraines (concentrations de nitrates moyennes annuelles[2122]). Les résultats sont présentés pour l'ensemble des stations de surveillance des eaux souterraines et pour des profondeurs différentes.*

Eaux douces superficielles

D'après les moyennes annuelles de l'ensemble des stations de surveillance signalées dans l'UE-27, 62,5 % se sont situées à moins de 10 mg de nitrates par litre, tandis que 2,4 % ont enregistré des concentrations comprises entre 40 et 50 mg par litre et 2,4 % ont dépassé 50 mg par litre[23]. Il s'agit là aussi d'une amélioration par rapport à la période de référence précédente, pendant laquelle 3 % des stations avaient dépassé 50 mg par litre et 2,9 % s'étaient situées entre 40 et 50 mg par litre. Quant aux valeurs hivernales moyennes, 2,9 % ont dépassé 25 mg par litre et 2,4 % ont franchi la barre des 50 mg par litre. Les concentrations moyennes annuelles de nitrates les plus faibles ont été constatées en Finlande et en Suède, suivies par la Lituanie, le Portugal et les Pays-Bas, et les concentrations les plus élevées ont été enregistrées à Malte, au Royaume-Uni et en Belgique, où une forte proportion de stations ont dépassé 40 mg de nitrates par litre.

21 Le relevé des stations de surveillance des eaux souterraines présentant de faibles concentrations de nitrates à long terme n'a pas été effectué tous les quatre ans dans tous les cas. De ce fait, il se peut que les stations présentant des concentrations de nitrates élevées soient légèrement surreprésentées.

22 Il pourrait se révéler difficile de comparer la figure A avec la figure 2 du *document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à la 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, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2004-2007*, en raison de différences substantielles dans le nombre de stations surveillées (par exemple, pour l'Autriche, qui a communiqué des données pour toutes les stations de surveillance en ce qui concerne la période 2008-2011, alors qu'elle a fourni des données agrégées pour la période 2004-2007).

23 Voir la figure 8, le tableau 10 et la carte 4 de la section I du document de travail.

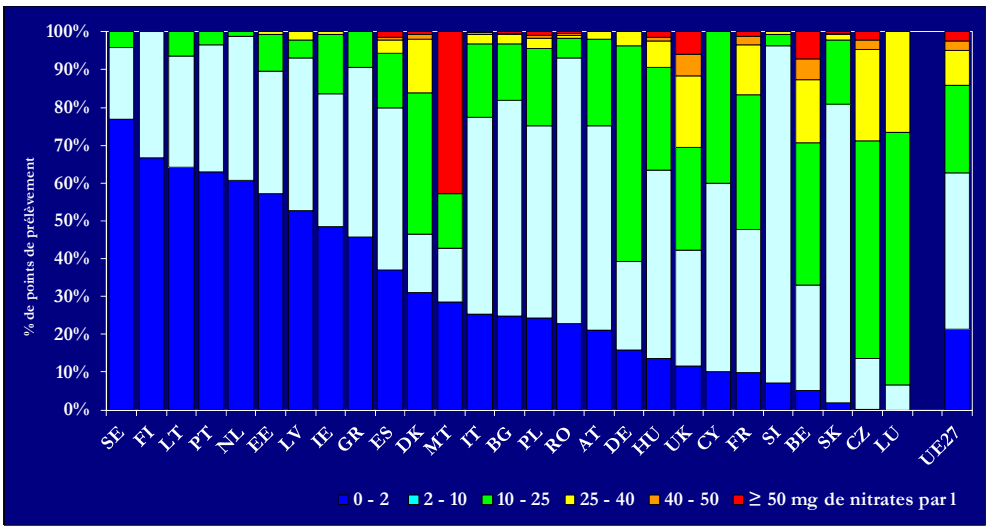


Figure B. *Diagramme de fréquence des concentrations de nitrates moyennes en ce qui concerne les classes d'eaux douces superficielles (concentrations de nitrates moyennes annuelles).*

L'état trophique a été évalué de manière très différente d'un État membre à l'autre, eu égard non seulement aux paramètres utilisés, mais aussi aux méthodes appliquées pour la définition des classes d'état trophique[24]. De plus, certains États membres n'ont pas fourni de données ou ont fourni des données incomplètes en ce qui concerne l'eutrophisation des rivières (Allemagne, Danemark, France, Chypre, Malte, Roumanie et Royaume-Uni) et des lacs (Chypre, République tchèque, France, Luxembourg, Malte et Royaume-Uni).

Sur l'ensemble des stations de surveillance des cours d'eau signalées dans l'UE-27, 16,3 % et 6,3 % se sont classées respectivement dans la catégorie «eutrophes» et «hypertrophes», tandis que 35,4 % et 20,6 % se sont classées dans la catégorie «oligotrophes» et «ultra-oligotrophes». Le pourcentage le plus élevé de stations ultra-oligotrophes pour ce qui est des cours d'eau a été constaté en Espagne, suivie par la Bulgarie et la Slovénie, tandis que le pourcentage le plus élevé de stations hypertrophes a été constaté en Belgique et aux Pays-Bas, suivis par la République tchèque et la Finlande. Des niveaux élevés d'eutrophisation ont également été relevés en Lituanie et au Luxembourg[25].

Sur l'ensemble des stations de surveillance des lacs signalées dans l'UE-27, 24,1 % et 12,7 % se sont classées respectivement dans la catégorie «eutrophes» et «hypertrophes», tandis que 36,6 % et 2,4 % se sont classées respectivement dans la catégorie «oligotrophes» ou «ultra-oligotrophes». Le pourcentage le plus élevé de stations ultra-oligotrophes pour ce qui est des lacs a été constaté en Lettonie, suivie par l'Espagne, tandis que le pourcentage le plus élevé de stations eutrophes ou hypertrophes a été constaté aux Pays-Bas, suivis par le Danemark, la Slovaquie, la Pologne, la Bulgarie et la Belgique[26]. D'une manière générale, l'état trophique des cours d'eau est meilleur que celui des lacs[27].

Eaux salines

24 Voir les fiches récapitulatives des États membres dans la section V du document de travail.
25 Voir la figure 10 de la section I du document de travail.
26 Voir la figure 11 de la section I du document de travail.
27 Voir la figure 12 et la carte 7 de la section I du document de travail.

Les eaux salines[28] présentent des concentrations de nitrates inférieures aux concentrations observées en eaux douces[29], 1,4 % des stations dépassant 25 mg de nitrates par litre et 72,5 % des stations se situant en deçà de 2 mg, selon les valeurs moyennes annuelles. Les chiffres sont du même ordre en ce qui concerne les valeurs hivernales moyennes et maximales.

Une évaluation de l'état trophique à l'échelle de l'UE-27 n'est pas possible faute de données concernant un grand nombre d'États membres[30], ainsi qu'en raison de la forte disparité des méthodes utilisées. Par exemple, Chypre, la Roumanie, l'Allemagne, le Danemark, la France, l'Irlande, le Portugal et la Suède n'ont fourni aucune donnée. En ce qui concerne le Royaume-Uni, seule l'Irlande du Nord a communiqué des données numériques. Pour ce qui est de la Belgique, des données ont été fournies par la Flandre seulement. Sur la base des informations à sa disposition, la Belgique a déclaré toutes ses eaux salines hypertrophes, tandis que la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie et les Pays-Bas ont classé toutes leurs stations salines dans la catégorie «eutrophes».

Évolution de la qualité de l'eau

Eaux souterraines

Une comparaison des résultats de la surveillance des eaux obtenus pour la période 2008–2011 avec ceux de la période 2004–2007 montre que dans l'UE-27 dans son ensemble et dans un grand nombre d'États membres, la plupart des stations ont enregistré une tendance stable (42,7 % dans l'UE), tandis que le pourcentage de stations affichant une tendance à la baisse était pratiquement égal au pourcentage de stations affichant une tendance à la hausse (30,7 % et 26,6 % respectivement), une situation comparable à celle des périodes de référence précédentes[31]. Le plus fort pourcentage de stations enregistrant une tendance à la baisse a été relevé en Irlande et la stabilité la plus forte en Lettonie. Le pourcentage le plus élevé de stations affichant une tendance à la hausse a été communiqué par l'Estonie.

Eaux douces superficielles

Dans l'UE-27, les concentrations moyennes annuelles de nitrates ont affiché une tendance à la baisse pour 42,1 % de toutes les stations de surveillance des eaux douces, dont 12,1 % ont connu une forte tendance à la baisse[32]. Par ailleurs, pour 38,7 % des stations de surveillance, les concentrations sont restées stables, tandis que 19,1 % ont affiché une tendance à la hausse[33]. La qualité des eaux douces superficielles dans l'UE-27 s'est améliorée au cours de la période de référence actuelle. Le pourcentage de stations dépassant 25 ou 50 mg de nitrates par litre a diminué par rapport à la période 2004–2007. Aucune tendance n'est disponible en ce qui concerne l'état trophique des eaux superficielles du fait de l'absence de données pour la plupart des eaux.

28 On entend par «eaux salines» les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines.

29 Voir la figure 9 de la section I du document de travail.

30 Voir les figures 13a à 13d de la section I du document de travail.

31 Voir la figure 14 et la carte 3 de la section I du document de travail.

32 On entend par «forte tendance à la baisse» une différence de concentrations de nitrates supérieure à -5 mg par litre.

33 Voir la figure 15 et la carte 6 de la section I du document de travail.

4. DÉSIGNATION DE ZONES VULNÉRABLES AUX NITRATES

Les États membres sont tenus de désigner comme zones vulnérables toutes les zones de leur territoire qui alimentent les eaux polluées ou susceptibles de l'être si aucune mesure n'est prise. Les États membres doivent réexaminer et, si nécessaire, réviser, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables aux nitrates, sur la base des résultats de la surveillance des eaux. Au lieu de désigner des zones spécifiques, ils peuvent choisir de mettre en œuvre un programme d'action sur l'ensemble de leur territoire. L'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Slovénie, la Région flamande et l'Irlande du Nord ont suivi cette approche, qui assure une meilleure protection de toutes les eaux et non seulement de celles répondant aux critères de l'annexe I de la directive.

Si l'on inclut le territoire des États membres qui appliquent une approche à l'échelle de l'ensemble du territoire, la superficie totale de l'Union à laquelle des programmes d'action s'appliquent était d'environ 1 952 086,5 km² en 2012, soit environ 46,7 % de la superficie totale de l'Union.

Par rapport à 2008, la superficie totale de l'UE désignée comme zone vulnérable a augmenté, en particulier en Roumanie, en Belgique (Wallonie), en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni[34].

5. PROGRAMMES D'ACTION

Les États membres sont tenus d'établir un ou plusieurs programmes d'action, qui s'appliquent dans les zones vulnérables désignées ou à l'ensemble de leur territoire. Les programmes d'action comportent au moins les mesures visées aux annexes II et III de la directive, qui concernent notamment les périodes durant lesquelles l'épandage d'engrais minéraux et organiques est interdit, la capacité de stockage minimale requise des effluents d'élevage, la limitation de l'épandage de fertilisants et l'épandage près des cours d'eau et sur les sols en pente.

Les 23 États membres suivants ont adopté un nouveau programme d'action ou un programme d'action révisé pendant la période 2008-2011: l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède, la Slovénie, la Slovaquie, le Royaume-Uni, ainsi qu'un certain nombre de régions en Italie et en Espagne. Les programmes d'action modifiés prévoient dans de nombreux cas des dispositions plus strictes concernant les périodes d'épandage de lisier et de fertilisants et, par conséquent, la capacité de stockage des effluents d'élevage. Il en va de même pour l'épandage d'effluents d'élevage et de fertilisants en cas de conditions climatiques défavorables, sur les zones en pente et à proximité des eaux superficielles.

En ce qui concerne l'efficacité des programmes d'action en matière de prévention et de réduction de la pollution des eaux par les nitrates, très peu d'informations ont été communiquées par les États membres, ce qui est préoccupant. Les effets des programmes d'action sur la qualité de l'eau doivent être évalués par les États membres, y compris en termes de rythme de progression, de manière à ce que des décisions puissent être prises en connaissance de cause pour atteindre à la fois les objectifs de la directive «Nitrates» et ceux des autres instruments législatifs concernant la protection de l'eau. Globalement, il est à noter que, dans certains États

[34] Voir le tableau 11 et la carte 8 de la section II du document de travail.

membres, la mise en œuvre des programmes d'action a permis une amélioration de la qualité de l'eau. Pour les États membres ayant récemment révisé leurs programmes d'action, les retombées des nouvelles mesures deviendront de plus en plus visibles dans les années à avenir. Dans les autres États membres, les progrès sont susceptibles d'être freinés par différents éléments, liés non seulement au caractère inadapté de certaines mesures définies dans les programmes d'action, mais aussi à l'application de programmes d'action à des petites parties du territoire ou à des parties fragmentées du territoire (par exemple, en Pologne, en France et en Italie), ou encore aux nombreuses exceptions aux règles générales (par exemple, exceptions aux périodes de fermeture aux Pays-Bas, en Allemagne et au Luxembourg).

La limitation générale de l'épandage de fertilisants reste l'une des mesures les plus difficiles à mettre en œuvre dans toute l'Union. Certains États membres ont choisi de définir des limites pour l'azote total (les Pays-Bas, l'Irlande, l'Irlande du Nord et la Flandre appliquent également des limites pour le phosphore) en ce qui concerne toutes les cultures, ce qui constitue un moyen simple et clair d'informer les agriculteurs de leurs obligations et de faciliter les contrôles. D'autres ont opté pour des systèmes plus complexes, qui sont moins clairs et risquent donc d'être moins efficaces en matière de protection des eaux.

La capacité de stockage des effluents d'élevage est un autre élément important qui mérite une plus grande attention. Elle représente en effet une charge financière considérable pour les agriculteurs, bien que cette charge soit contrebalancée par la réduction de l'utilisation d'engrais minéraux (qui va de pair avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre) du fait de l'accroissement de l'efficacité de l'azote des effluents d'élevage et de l'amélioration des conditions de travail des agriculteurs. Des actions complémentaires sont nécessaires dans ce domaine et doivent notamment comprendre la collecte de plus amples informations sur les capacités de stockage actuellement disponibles au niveau de l'exploitation.

Le contrôle des programmes d'action relève de la responsabilité des États membres et le recours à la conditionnalité des aides au titre de la politique agricole commune est un élément important pour garantir le respect des dispositions par les agriculteurs. Parmi les stratégies de contrôle à mentionner plus particulièrement figure celle adoptée par les Pays-Bas et la Flandre, qui ont mis en place des régimes de contrôle strict des mouvements d'effluents d'élevage, grâce à l'utilisation de systèmes de suivi par GPS.

6. DÉROGATIONS À LA LIMITE DE 170 KG D'AZOTE PAR HECTARE ET PAR AN

La directive «Nitrates» prévoit la possibilité de déroger à la quantité maximale de 170 kg d'azote par hectare et par an provenant des effluents d'élevage, à condition que les critères objectifs fixés à l'annexe III de la directive soient remplis et que les quantités faisant l'objet de la dérogation ne compromettent pas la réalisation des objectifs de la directive.

Les dérogations sont accordées par décision de la Commission, après avis du comité «Nitrates», qui assiste la Commission dans la mise en œuvre de la directive. À la fin de 2012, des dérogations étaient en vigueur dans sept États membres et étaient applicables à tout le territoire (Danemark, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni, Irlande) ou à certaines régions (la Flandre en Belgique; la Lombardie, le Piémont, la

Vénétie et l'Émilie-Romagne en Italie)[35]. Les normes de gestion qu'il est demandé d'appliquer aux agriculteurs bénéficiant de dérogations doivent être plus élevées que celles des programmes d'action et comporter des obligations supplémentaires en matière de gestion des nutriments et des contraintes supplémentaires pour la gestion des terres. La Commission continuera de prendre les mesures nécessaires pour garantir la qualité de ces programmes, notamment dans le contexte de l'octroi d'une nouvelle dérogation ou de l'extension d'une dérogation existante, compte tenu également de l'évolution de la qualité de l'eau.

7. PRÉVISIONS CONCERNANT LA QUALITÉ DE L'EAU

Les méthodes appliquées par les États membres pour évaluer l'évolution de la qualité de l'eau sont généralement basées sur l'analyse des tendances et/ou sur la réalisation de simulations informatiques, couplées parfois à des analyses de l'évolution des pratiques agricoles. Tous les États membres n'ont pas communiqué cette information.

Selon les résultats des analyses disponibles, la plupart des États membres prévoient une nouvelle réduction des concentrations de nitrates dans les eaux souterraines et les eaux superficielles, en raison de l'effet des modifications des pratiques agricoles induites par la mise en œuvre de la directive et par plusieurs mesures agroenvironnementales contenues dans les programmes de développement rural, ainsi que par l'application de la conditionnalité. Ces prévisions sont toutefois fragilisées par de grandes incertitudes, liées aux fluctuations importantes des conditions climatiques et pédologiques et à leurs effets sur la qualité de l'eau, notamment les eaux souterraines.

8. PROCÉDURES D'INFRACTION

À partir de juin 2013, dix procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de huit États membres (France – désignation des zones vulnérables aux nitrates; France – programme d'action; Luxembourg – programme d'action; Grèce – désignation des zones vulnérables aux nitrates; Grèce – programme d'action; Pologne – désignation des zones vulnérables aux nitrates et programme d'action; Slovaquie – surveillance, désignation des zones vulnérables aux nitrates et programme d'action; Bulgarie – programme d'action; Italie – programme d'action; Lettonie – programme d'action). Par ailleurs, sept demandes pilotes[36] ont été adressées à sept États membres (Belgique-Wallonie à propos de la désignation des zones vulnérables aux nitrates, du programme d'action et des contrôles; Bulgarie à propos de la surveillance et de la désignation des zones vulnérables aux nitrates; Suède à propos de la désignation des zones vulnérables aux nitrates; Malte à propos du programme d'action; Chypre à propos du programme d'action; République tchèque à propos du programme d'action; Estonie à propos du programme d'action), l'objectif étant de clarifier des questions liées à certains aspects de leur législation mettant en œuvre la directive «Nitrates».

---

35 Voir le tableau 12 de la section III du document de travail.

36 EU Pilot est un système mis au point en 2008 à la suite de la communication de la Commission intitulée «Application du droit communautaire» [COM(2007) 502 final], dans le but d'améliorer la méthode de travail entre les services de la Commission et les autorités des États membres.

Les procédures relatives à la désignation des zones vulnérables aux nitrates sont souvent liées à une définition incomplète des eaux eutrophes et/ou à la désignation de zones qui alimentent ces eaux. Tel est notamment le cas pour les eaux marines.

Les procédures concernant les programmes d'action portent principalement sur la durée insuffisante des périodes de fermeture pour l'épandage de fertilisants et d'effluents d'élevage, sur l'insuffisance des exigences en matière de capacité de stockage des effluents d'élevage, sur l'insuffisance et/ou le manque de clarté des règles régissant la limitation de l'apport d'engrais global et sur l'insuffisance des règles en matière de prévention de la pollution de l'eau au moyen de dispositions concernant l'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente, gelés ou couverts de neige ou à proximité des cours d'eau.

9. CONCLUSIONS ET DÉFIS À VENIR

Les pressions exercées par l'agriculture ont diminué, bien que de manière non uniforme, au cours de la période 2008-2011 par rapport à 2004–2007 en ce qui concerne le nombre de bovins, de porcins et d'ovins. Elles sont restées stables en ce qui concerne la volaille. Dans le même temps, la consommation d'engrais chimiques a baissé, poursuivant sa tendance à long terme.

La surveillance de la qualité de l'eau s'est améliorée, avec une augmentation du nombre total de stations de surveillance pour les eaux souterraines et les eaux superficielles. Sur l'ensemble des stations de surveillance des eaux souterraines signalées, 14,4 % ont dépassé 50 mg de nitrates par litre et 5,9 % se sont situées dans une fourchette comprise entre 40 et 50 mg de nitrates par litre, chiffres qui indiquent une légère amélioration par rapport à la période de référence précédente, mais aussi la nécessité d'actions complémentaires pour réduire et prévenir la pollution. La situation varie au sein de l'Union, mais dans certains États membres, les programmes d'action produisent déjà de bons résultats.

La qualité des eaux douces superficielles s'est améliorée sur le plan des concentrations de nitrates. Le pourcentage de stations dépassant 25 ou 50 mg a baissé par rapport à la période de référence précédente. Toutefois, aucune conclusion ne peut être tirée en ce qui concerne l'évolution de l'état trophique, en raison de deux facteurs importants: i) l'utilisation de méthodes d'évaluation différentes par les États membres et ii) le manque de données, notamment pour les masses d'eau saline. Toutefois, dans de nombreuses régions d'Europe, les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines restent eutrophes (mer Baltique et son littoral, mer Noire, certaines parties du littoral de la mer du Nord et du littoral méditerranéen). Bien que d'autres pressions entrent en jeu (par exemple, les pressions exercées par l'homme, en particulier dans les zones côtières touristiques), des actions supplémentaires sont nécessaires en vue d'étendre la désignation de zones vulnérables aux nitrates et de renforcer les programmes d'action.

La qualité générale des programmes d'action s'est améliorée, grâce à l'inclusion de mesures plus strictes, à l'amélioration des méthodes de fertilisation et au renforcement du caractère exécutoire. La prise de conscience des obligations imposées par la directive est également en progression. Toutefois, plusieurs questions restent à résoudre, qui sont liées pour l'essentiel à la limitation de l'épandage de fertilisants et aux mesures concernant la capacité et la construction des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage. D'autres éléments, tels que le développement récent des cultures énergétiques et de l'industrie de production de

biogaz (notamment en Allemagne), posent de nouveaux défis auxquels les programmes d'action devront répondre de manière adéquate. De même, étant donné que les rendements laitiers augmentent dans certains États membres, il sera nécessaire d'ajuster les coefficients de production d'effluents d'élevage par vache laitière. Aspect plus positif, certains régimes alimentaires utilisés pour les non-ruminants ont été améliorés sur le plan de la teneur en protéines alimentaires et en phosphate, ce qui devrait encore réduire les charges en matières nutritives.

Les pressions liées aux cultures horticoles n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les programmes d'action, mais des travaux ont été entamés en coopération avec les États membres et la communauté scientifique pour améliorer la compréhension du domaine et les pratiques. Étant donné que dans certaines régions, les cultures horticoles engendrent des risques non négligeables pour l'eau, en raison de l'intensité d'exploitation et des caractéristiques des cultures, des mesures spécifiques devront être prises.

Un sujet de préoccupation subsiste, à savoir le fait que dans un contexte d'amélioration générale des pratiques agricoles et de la qualité de l'eau, on trouve encore des «zones critiques» où les progrès se font attendre et qui devront recevoir une attention accrue à l'avenir, en particulier en ce qui concerne les mesures définies dans les programmes d'action. Si certaines de ces zones critiques concernent la production horticole ou l'élevage intensifs, d'autres sont liées aux sols et aux formations géologiques (par exemple, sols sableux et lœssiques, roches karstiques et autres roches poreuses). Les États membres devront traiter ces aspects, en particulier au moyen des exigences et des dispositions de l'article 5, paragraphe 5, de la directive. Conformément à cet article, la Commission sera à l'avenir particulièrement vigilante quant à la nécessité pour les États membres d'adopter des mesures supplémentaires ou des actions renforcées compte tenu de l'évolution de la qualité de l'eau.

Il ressort des dernières évaluations de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau[37], de même que des études réalisées dans le cadre des conventions internationales, que les sources diffuses de pollution sont à l'origine de la plupart des obstacles à la réalisation d'un bon état des eaux de l'Union. Pour cette raison, le récent *plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*[38] considère la directive «Nitrates» comme l'une des mesures essentielles pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

En outre, il a été établi que la directive «Nitrates» contribuait à la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote, du fait de son incidence globale en termes d'amélioration de la gestion des effluents d'élevage et d'optimisation de l'utilisation des fertilisants, limitée aux besoins des cultures. L'extension des zones vulnérables aux nitrates et/ou l'application des mêmes règles en dehors des zones vulnérables aux nitrates désignées permettront de faire baisser encore le niveau de ces émissions atmosphériques.

La poursuite de la mise en œuvre de la directive «Nitrates» permettra également un gain d'efficacité dans l'utilisation à la fois des effluents d'élevage et des engrais minéraux, conformément à la communication consultative sur l'utilisation durable du phosphore [COM(2013) 517].

---

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

38 COM(2012) 673 final.