



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.7.2011
SEC(2011) 959 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant la directive 94/25/CE concernant le rapprochement des dispositions
législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux bateaux
de plaisance, telle que modifiée par la directive 2003/44/CE

{COM(2011) 456 final}
{SEC(2011) 958 final}

1. DEFINITION DU PROBLEME

La directive 94/25/CE relative aux bateaux de plaisance régleme la mise sur le marché européen des bateaux destinés à être utilisés à des fins sportives ou de loisir. Elle fixe des exigences essentielles de sécurité. La directive modificatrice 2003/44/CE introduit des exigences spécifiques concernant les émissions gazeuses des moteurs de bateaux de plaisance, notamment les hydrocarbures (HC), les oxydes d'azote (Nox) et les particules, ainsi que les émissions sonores des bateaux.

Même si la contribution des bateaux de plaisance à la pollution atmosphérique globale dans l'UE est minime par comparaison avec d'autres sources de pollution, elle peut être importante à certaines heures de pointe (été) dans des zones données (en particulier les lacs et certains littoraux). Plus spécifiquement, la concentration de NOx peut dépasser les normes de qualité environnementale (NQE) dans ces zones.

La plupart des fabricants de moteurs de bateaux de plaisance opèrent sur le marché de l'UE et sur le marché des États-Unis, qui représentent deux tiers des ventes mondiales dans ce domaine. La législation américaine relative aux émissions gazeuses est plus stricte que la réglementation actuelle de l'UE. Certains États membres de l'UE ont déployé des efforts pour réduire les émissions des bateaux de plaisance en adoptant des mesures locales (nationales) visant à limiter la vitesse ou à interdire les bateaux dans certaines zones spécifiques. Afin de mieux protéger l'environnement, de garantir un marché mondial pour les bateaux de plaisance et d'éviter des mesures nationales isolées conduisant à une fragmentation du marché intérieur, il est nécessaire d'examiner si les émissions gazeuses et sonores doivent être encore réduites au niveau de l'UE. Parallèlement, la situation fragile des PME devrait être prise en considération, car le secteur des bateaux de plaisance se compose essentiellement de petites et moyennes entreprises (plus de 95 % des entreprises sont des PME).

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Le principe de subsidiarité est respecté par la proposition, car la directive harmonise déjà la mise sur le marché pour la directive relative aux bateaux de plaisance et les États membres ne peuvent prendre des mesures individuellement en ce qui concerne les exigences de sécurité et les limites applicables aux émissions gazeuses et sonores.

3. OBJECTIFS

L'objectif global de cette initiative est d'améliorer encore les performances environnementales des bateaux de plaisance et de mieux protéger ainsi l'environnement et la santé humaine, tout en garantissant une égalité des conditions réglementaires avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE et un fonctionnement harmonieux du marché intérieur pour la directive relative aux bateaux de plaisance.

| GÉNÉRAUX | SPÉCIFIQUES | OPÉRATIONNELS |
|--|---|--|
| Protéger l'environnement et la santé humaine | Améliorer les performances environnementales des bateaux de plaisance | Réviser les limites des émissions gazeuses |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Réviser les limites des émissions sonores</p> <p>Réviser les caractéristiques liées à la sécurité des bateaux de plaisance</p> |
| Améliorer le fonctionnement du marché intérieur | Empêcher la fragmentation du marché intérieur causée par des exigences nationales différentes en ce qui concerne les caractéristiques des bateaux de plaisance | Réviser les limites des émissions gazeuses |
| | Éviter aux entreprises fragiles (PME en particulier) une détérioration de leur situation sur le marché et d'éventuelles pertes d'emplois liées au respect de la nouvelle législation | Introduire des mesures d'atténuation pour les opérateurs économiques les plus fragiles du secteur de la navigation de plaisance en Europe (PME). |
| | Garantir une sécurité juridique à l'industrie des bateaux de plaisance et aux citoyens de l'UE | Aligner la directive relative aux bateaux de plaisance sur le nouveau cadre législatif |
| Encourager le rapprochement des limites d'émission au niveau international | Réduire les coûts supplémentaires de mise en conformité résultant de l'existence de réglementations différentes | Réviser les limites des émissions gazeuses |

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Un large éventail d'options visant à atteindre les objectifs susmentionnés ont été considérées. Certaines options, telles que l'autoréglementation des émissions gazeuses (code volontaire de l'industrie) ou la suppression des mesures européennes actuelles par l'abrogation des limites des émissions gazeuses et sonores et une exigence d'étiquetage uniquement ont été écartées dès le début, car elles ne permettraient pas de toute évidence de résoudre les problèmes relevés. Les options suivantes ont été retenues en vue d'un examen plus approfondi.

A. Limites applicables aux émissions gazeuses des moteurs

Option 1 – Statu quo

Les limites des émissions gazeuses actuellement fixées par la directive sont conservées.

Option 2 – Des limites plus strictes des émissions gazeuses (phase II)

La possibilité d'introduire une nouvelle phase II pour les limites des émissions gazeuses a été envisagée. Cinq scénarios éventuels ont été analysés. Le scénario 1 est basé sur l'harmonisation des limites de la phase I pour tous les moteurs essence (à explosion) et aligne les limites applicables aux moteurs diesel (à allumage par compression) sur les dispositions existantes de la directive 97/68/CE relative aux engins mobiles non routiers. Les scénarios 2 à 4 prévoient un alignement des limites applicables aux moteurs à explosion sur les normes américaines et des limites applicables aux moteurs à allumage par compression sur la législation de l'UE relative aux engins mobiles non routiers, avec des degrés de rigueur différents. Le scénario 5 harmonise les limites sur les dispositions américaines en ce qui concerne les moteurs à explosion et à allumage par compression. Le scénario 5, considéré comme étant le plus approprié, a été retenu en vue d'une évaluation complémentaire et est devenu l'option 2 dans l'analyse d'impact.

Option 3 – Des limites plus strictes des émissions gazeuses (phase II) associées à des mesures d'atténuation en faveur de l'industrie

Cette option s'appuie sur l'option 2, mais est divisée en trois sous-options comprenant des mesures d'atténuation visant à limiter les répercussions économiques et sociales de limites d'émission plus sévères.

Sous-option 3.1 – Recours à un mécanisme de flexibilité

Une option visant à atténuer les effets de dispositions plus strictes en matière d'émissions gazeuses pourrait consister à introduire un mécanisme de flexibilité tel qu'établi par l'article 4 de la directive 97/68/CE. Les fabricants de moteurs seraient ainsi autorisés à mettre sur le marché un nombre fixe limité de moteurs de bateaux de plaisance conformes à la phase précédente applicable aux émissions, et cela même après l'entrée en vigueur de nouvelles valeurs limites pour les émissions.

Sous-option 3.2 – Utilisation d'une période transitoire pour tous les fabricants de moteurs (3 ans)

Il s'agirait de prévoir une période transitoire de trois ans après l'entrée en vigueur de la directive afin de permettre à l'industrie d'adapter les moteurs aux nouvelles technologies.

Cette période débiterait à partir de l'entrée en vigueur de la directive, ce qui signifie qu'il y aurait un chevauchement de deux ans avec le délai de transposition de la directive et qu'il resterait donc une année supplémentaire pour procéder aux adaptations requises.

Sous-option 3.3 – Utilisation d'une période transitoire pour tous les fabricants de moteurs et d'une période transitoire spécifique pour les PME qui fabriquent et mettent sur le marché de l'UE des moteurs hors-bord à explosion < 15 kW (3+3 ans).

Cette option associe une période transitoire, conçue comme une mesure d'atténuation générale en faveur des fabricants de moteurs, à une mesure spécifique à l'égard des PME, puisqu'il s'est avéré (test PME) qu'elles sont les plus vulnérables en termes de coûts de mise en conformité.

B. Limites applicables aux émissions sonores des moteurs

Option 1 – Statu quo

Les limites des émissions sonores actuellement fixées par la directive sont conservées.

Option 2 – Des limites plus strictes des émissions sonores

Les limites actuelles des émissions sonores réglementant, au niveau de l'UE, le son émis par les bateaux de plaisance seraient durcies.

C. Alignement de la directive relative aux bateaux de plaisance sur le nouveau cadre législatif

À la suite de l'adoption du règlement (CE) n° 765/2008 et de la décision n° 768/2008/CE, la directive relative aux bateaux de plaisance doit être alignée sur les principes du nouveau cadre législatif. Pour l'essentiel, cela se traduirait par l'inclusion des obligations des opérateurs économiques, des compétences des organes d'évaluation de la conformité et des autorités de surveillance du marché, des nouveaux modules d'évaluation de la conformité et du statut du marquage CE.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

A. Impact de limites plus strictes des émissions gazeuses

Option 1 – Aucune modification des limites

Les impacts de cette option suscitent deux préoccupations majeures: l'une concerne l'environnement, l'autre le commerce. Premièrement, les concentrations d'oxydes d'azote pourraient dépasser les normes de qualité environnementale dans les marinas côtières à court terme. Deuxièmement, si les limites actuelles continuaient de s'appliquer, les fabricants de moteurs pourraient être tentés d'installer des moteurs plus polluants conformes à la phase I au lieu de moteurs plus propres, mais plus chers, conformes aux normes américaines. Enfin, cette option comporte un risque de fragmentation du marché intérieur en raison de l'adoption probable de réglementations régionales divergentes en matière de limitations de vitesse.

Option 2 – Phase II en ce qui concerne les limites des émissions gazeuses

L'abaissement des niveaux des émissions gazeuses qui résulterait de l'alignement des limites européennes et américaines pour les moteurs des bateaux de plaisance entraînerait une amélioration environnementale, mais également des coûts élevés de mise en conformité pour les fabricants de moteurs.

Valeur des effets néfastes évités par an par comparaison avec l'option 1

| | Économies annuelles réalisées / tonne d'émissions (NOx) | Économies annuelles réalisées / tonne d'émissions (PM) |
|----------------------------|---|--|
| Option 2 - Phase II | 9,5 m€ - 45,5 m€ | 3,2 m€ - 18,2 m€ |

Estimation des coûts totaux de mise en conformité par an

| | Moteurs à allumage par compression | Moteurs à explosion |
|----------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Option 2 - Phase II | 5,7 m€ - 19 m€ | 5,1 m€ - 10,6 m€ |

Option 3 – Phase II en ce qui concerne les limites des émissions gazeuses associée à divers types de mesures d'atténuation en faveur des fabricants de moteurs

Le respect de normes d'émission plus strictes s'accompagnera de coûts additionnels. Par conséquent, des mesures visant à atténuer les coûts économiques et sociaux ont été examinées.

Sous-option 3.1 – Recours à un mécanisme de flexibilité

Le recours à un mécanisme de flexibilité n'a pas été retenu. Il est conçu pour une situation particulière, lorsque le fabricant de l'équipement d'origine a besoin d'un délai supplémentaire pour adapter la conception des machines aux nouveaux moteurs mis au point, mais non pour le fabricant de moteurs en tant que tel.

Sous-option 3.2 – Utilisation d'une période transitoire pour tous les fabricants de moteurs

Cette option, qui octroie une période transitoire de trois ans aux fabricants, s'aligne sur les dérogations consenties aux États-Unis ainsi que sur la date à laquelle les limites des émissions gazeuses deviendront pleinement applicables aux États-Unis. La production de la majorité des fabricants de moteurs devrait déjà être conforme à ces limites.

Valeur des effets néfastes évités par an par comparaison avec l'option 1

| | Économies annuelles réalisées / tonne d'émissions (NOx) | Économies annuelles réalisées / tonne d'émissions (PM) |
|--|---|--|
| | | |

| | | |
|---|------------------|------------------|
| Sous-option 3.2 - Phase II + période transitoire additionnelle | 7,1 m€ - 34,2 m€ | 2,4 m€ - 13,7 m€ |
|---|------------------|------------------|

Estimation des coûts totaux de mise en conformité par an

| | Moteurs à allumage par compression | Moteurs à explosion |
|---|---|----------------------------|
| Sous-option 3.2 - Phase II + période transitoire additionnelle | 2 m€ - 8 m€ | 1,8 m€ - 5 m€ |

L'utilisation d'une période transitoire permet aux entreprises d'atténuer les impacts économiques négatifs des limites imposées par la phase II, tout en évitant des charges administratives trop lourdes. Néanmoins, un test PME a été effectué car cette option pourrait ne pas être entièrement adaptée aux besoins spécifiques des PME.

Le test PME a révélé que le respect des nouvelles limites d'émission entraînerait des coûts additionnels en termes de mise en conformité et également sur le plan administratif. Les PME ne disposent pas de liquidités et d'un accès au financement suffisants pour financer ces investissements par rapport à des entreprises de plus grande taille. Les consultations menées auprès des parties prenantes ont montré que les PME qui fabriquent des moteurs à explosion de faible puissance auront beaucoup de difficultés à respecter les limites de la phase II. Sont ainsi concernés les moteurs hors-bord à explosion de faible puissance (c'est-à-dire $P_N \leq 15$ kW), car il faut un investissement important pour mettre au point un moteur qui satisfasse à des limites d'émission plus sévères. En raison des recettes moindres procurées par les moteurs de faible puissance, le délai d'amortissement est plus long que pour les catégories de moteurs à forte puissance.

Sous-option 3.3 – Utilisation d'une période transitoire pour tous les fabricants de moteurs et d'une période transitoire spécifique pour les PME qui fabriquent et mettent sur le marché de l'UE des moteurs hors-bord à explosion < 15 kW (3+3 ans).

L'impact environnemental de cette mesure d'atténuation est estimé à environ 6,16 tonnes supplémentaires par an d'émissions combinées d'hydrocarbures et d'oxydes d'azote (HC+NOx) par rapport à la sous-option 3.2. Cela représenterait 0,015 % des émissions annuelles totales de HC+NOx. Ce chiffre ne fait pas de réelle différence dans les émissions gazeuses annuelles globales des bateaux de plaisance. Grâce à la période transitoire additionnelle de trois ans, les PME qui fabriquent des moteurs à explosion ne seront pas contraintes d'interrompre ce type de production. La part de marché mondiale des PME qui fabriquent des moteurs à explosion est d'environ 0,5%. Par conséquent, la mesure d'atténuation supplémentaire en faveur de ces fabricants a un effet marginal sur le marché.

Comparaison des options

| | Évolution annuelle moyenne des émissions de HC+NOx (en %) | Évolution annuelle moyenne des émissions de PM (en %) | Évolution annuelle moyenne des émissions de CO (en %) |
|--|--|--|--|
| | | | |

| | | | |
|--|----------|----------|---------|
| Option 2 – Phase II des limites | -26,51 % | -45,08 % | 20,56 % |
| Sous-option 3.1 – Phase II + recours à un mécanisme de flexibilité | -23,96 % | -28,20 % | 17,99 % |
| Sous-option 3.2 - Phase II + période transitoire additionnelle | -19,88 % | -33,81 % | 15,42 % |
| Sous-option 3.3 – Phase II + période transitoire additionnelle + délai spécifique pour les PME fabriquant des moteurs à explosion | -19,78 % | -33,81 % | 15,36 % |

Bénéfice économique net (analyse économies/coûts)

| | Bénéfice net (en M€) |
|---|-----------------------------|
| Option 2 – Phase II des limites | 1,9 m€ - 34,1 m€ |
| Sous-option 3.1 – Phase II + recours à un mécanisme de flexibilité | 4,8 m€ - 34,6 m€ |
| Sous-option 3.2 - Phase II + période transitoire additionnelle | 5,7 m€ - 34,9 m€ |
| Sous-option 3.3 – Phase II + période transitoire additionnelle + dérogation spécifique pour les PME fabriquant des moteurs à explosion | 5,7 m€ - 34,8 m€ |

Comparaison de l'impact social mesuré en unités par an

| | Pertes d'emplois totales pour les moteurs à allumage par compression | Pertes d'emplois totales pour les moteurs à explosion |
|---|---|--|
| Option 2 – Phase II des limites | moins de 100 | moins de 100 |
| Sous-option 3.1 – Phase II + recours à un mécanisme de flexibilité | moins de 10 | moins de 100 |
| Sous-option 3.2 - Phase II + période transitoire additionnelle | Pertes d'emplois peu probables | moins de 100 |
| Sous-option 3.3 – Phase II + période transitoire additionnelle + dérogation spécifique pour les PME fabriquant des moteurs à explosion | Pertes d'emplois peu probables | Pertes d'emplois peu probables |

En résumé, toutes les options remplissent les objectifs généraux dans la mesure où, premièrement, elles conduisent à la réduction des polluants atmosphériques dans

l'environnement, deuxièmement, elles fournissent un cadre législatif commun aux fabricants de moteurs opérant sur le marché de l'UE et, troisièmement, elles garantissent l'alignement des exigences applicables aux émissions des moteurs sur les normes américaines. Néanmoins, l'option 2 ne répond pas suffisamment à l'objectif spécifique consistant à éviter que les entreprises vulnérables ne connaissent une détérioration de leur situation sur le marché. La sous-option 3.3 prend en considération cet aspect.

La sous-option 3.3 est le compromis le plus efficace pour les PME, en termes d'effets sur l'environnement et de pertes économiques et sociales. Cette option a donc été privilégiée.

B. Impact des limites des émissions sonores applicables aux moteurs

Option 1: Impact d'une absence de changement de stratégie

En conservant les limites actuelles des émissions sonores, il sera possible de garantir le maintien du marché intérieur grâce à l'harmonisation des limites sonores, tout en évitant des coûts de mise en conformité aux entreprises qui n'auront pas à investir dans de nouvelles technologies pour atteindre les limites d'émission requises. Des bénéfices plus grands pour l'environnement peuvent être obtenus grâce à des mesures nationales adaptées, spécifiquement conçues pour les régions de navigation de chaque pays.

Les États membres bénéficieraient d'une plus grande marge de manœuvre qui leur permettrait de réduire efficacement le bruit, puisque le bruit émis par les bateaux de plaisance n'est pas uniquement imputable au bruit des moteurs.

Option 2: Impact de limites plus strictes des émissions sonores

Le bruit émis par le bateau n'est pas entièrement dû aux émissions sonores de ce bateau, mais est la résultante d'une combinaison de facteurs (utilisation/vitesse du bateau, bruit du moteur, bruit de la coque, critères subjectifs liés à la zone, à la personne qui entend, etc.). L'importance de ces facteurs varie pour chaque bateau donné. Étant donné que la directive peut seulement agir sur les émissions sonores des bateaux mesurées dans des conditions stériles, elle ne peut modifier qu'une source limitée du bruit total ressenti par l'utilisateur/les personnes présentes. Limiter un seul facteur (tel que les émissions sonores des moteurs) ne se traduirait pas par la réduction escomptée du bruit global et imposerait en outre des coûts élevés de mise en conformité aux fabricants.

Réduction sonore globale susceptible d'être obtenue en diminuant le bruit des moteurs

| Type de moteur | Réduction du niveau sonore du moteur (en dB) | Réduction totale du niveau sonore du bateau (en dB) |
|-----------------------------------|--|---|
| Hors-bord $P_N > 40$ kW | -6 / -8 | -3 |
| Hors-bord $10 < P_N < 40$ kW | -4 / -5 | -3 |
| Hors-bord $P_N < 10$ kW | -4 / -5 | -3 |
| Véhicules nautiques $P_N > 40$ kW | -4 -3 | -3 -2 / -1 |

C. Impact des mesures alignant la directive relative aux bateaux de plaisance sur le nouveau cadre législatif

Cet effet devrait être globalement positif, puisque les dispositions horizontales clarifient certains points aujourd'hui obscurs. La certitude juridique profitera à toutes les parties: opérateurs économiques, administrations au niveau national et européen, et consommateurs. Certaines obligations nouvelles imposées aux opérateurs économiques sont susceptibles d'avoir sur eux des répercussions financières, en termes de coûts supplémentaires.

6. CONTRÔLE ET ÉVALUATION

Le principal outil est la surveillance du marché par les autorités compétentes des États membres. La Commission détectera les problèmes concernant l'application correcte de la directive relative aux bateaux de plaisance grâce:

- aux rapports réguliers que les États membres sont tenus de transmettre à la Commission,
- aux réunions du groupe ADCO,
- aux systèmes d'échange d'informations prévus par l'article 23 du règlement (CE) n° 765/2008/CE,
- au groupe des organismes notifiés chargés de coordonner l'application uniforme des règles d'évaluation de la conformité.