



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.6.2023
SWD(2023) 164 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution

{COM(2023) 273 final} - {SEC(2023) 209 final} - {SWD(2023) 159 final}

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

La directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires (ci-après la «directive») porte sur les sanctions applicables en cas de rejets illégaux d'hydrocarbures et de substances liquides nocives en mer par les navires. Par «rejets illégaux», on entend tout rejet qui ne respecte pas les normes de la convention MARPOL (MARPOL - la convention pour la prévention de la pollution par les navires).

La directive s'inscrit dans le cadre des initiatives prises par l'UE pour réduire la pollution en mer due au transport maritime. Elle vise à intégrer les normes internationales relatives à la pollution causée par les navires dans le droit de l'UE et à garantir que les responsables des rejets de substances polluantes en mer soient exposés à des sanctions. La directive s'explique en grande partie par les préoccupations exprimées par le public à la suite des accidents impliquant les pétroliers l'«Erika» (1999) et le «Prestige» (2002).

Le secteur maritime apporte des avantages économiques et sociaux considérables à l'UE, mais il impacte également l'environnement et la santé des citoyens de l'UE. Les marées noires sont une source préoccupante de pollution marine, car elles sont difficiles à nettoyer et peuvent affecter le milieu marin pendant une longue période. Il arrive que les navires rejettent d'autres substances nuisibles, des ordures et des eaux usées, qui ont également une incidence négative sur la mer. Ces rejets peuvent polluer les habitats marins et côtiers, causant des dommages à l'environnement naturel et à l'économie.

En 2022, la Commission a procédé à une *évaluation ex post* et a conclu que la directive avait contribué avec succès à intégrer les règles internationales relatives à la pollution causée par les navires dans le droit de l'UE et avait permis d'améliorer la détection d'une éventuelle pollution causée par les navires. En particulier, la directive a été à l'origine de la création du service CleanSeaNet, un système de contrôle du rejet des hydrocarbures à l'échelle de l'UE utilisant la surveillance par satellite et hébergé par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM). Pourtant, les contrevenants qui rejettent illégalement des substances polluantes ne sont pas toujours identifiés, et donc rarement sanctionnés. Plusieurs points ont été jugés problématiques: 1) le champ d'application actuel de la directive ne couvre pas toutes les substances polluantes pertinentes du régime international, par exemple les rejets d'ordures ou d'eaux usées en mer; 2) l'échange d'informations et/ou l'expertise permettant de détecter, de vérifier et de sanctionner effectivement la pollution causée par les navires sont incohérents d'un État membre à l'autre et généralement insuffisants; 3) les sanctions actuellement appliquées dans l'UE en cas de pollution causée par les navires ont un effet dissuasif déséquilibré; 4) les rapports actuellement établis par les États membres sont incomplets et donnent lieu à un manque d'informations sur la pollution causée par les navires et les sanctions correspondantes appliquées dans l'UE au fil du temps.

Il est manifestement utile pour l'Union d'améliorer la directive pour résoudre ce problème transfrontière. En l'absence d'une nouvelle action au niveau de l'UE, le problème persistera très probablement. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle directive sur la criminalité environnementale (qui, pour la première fois, comportera des dispositions sur la pollution causée par les navires), les dispositions de la directive relatives aux sanctions pénales deviendront obsolètes et devront donc être supprimées.

Quels sont les objectifs à atteindre?

Conformément au pacte vert pour l'Europe, l'objectif est d'intégrer les normes internationales en matière de pollution causée par les navires dans le droit de l'UE et de veiller à ce que les responsables des rejets de substances polluantes soient exposés à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Les objectifs spécifiques sont les suivants: 1) intégrer les normes internationales dans le droit de l'UE en alignant la directive sur les annexes de la convention MARPOL concernant les rejets en mer; 2) soutenir les États membres en renforçant leur capacité à détecter les incidents de pollution, à vérifier, à recueillir des éléments de preuve et à sanctionner efficacement les contrevenants identifiés en temps utile et de manière harmonisée; 3) veiller à ce que les personnes responsables de rejets illégaux par les navires

soient exposées à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives; et 4) veiller à la simplification et à l'efficacité des rapports sur les incidents de pollution causée par les navires et les activités de suivi.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE? (subsidiarité)

En raison de l'incidence fréquemment transfrontière de la pollution marine et du fait que les auteurs agissent par-delà les frontières, l'action des seuls États membres ne suffirait pas à résoudre ce problème. Les approches nationales divergentes dans ce domaine diminuent l'efficacité de la coopération entre les États membres et permettent aux contrevenants d'échapper aux sanctions. La directive va déjà au-delà des normes MARPOL 1) en prévoyant un régime relatif à la responsabilité qui permet de sanctionner plus efficacement les pollueurs; et 2) en aidant les États membres à identifier les contrevenants au moyen d'outils numériques. La valeur ajoutée de la révision envisagée consiste à réglementer les substances plus polluantes, à clarifier le régime relatif à la responsabilité existant et à étendre la surveillance par satellite à davantage de types de polluants. La révision vise également à introduire de nouvelles mesures en matière de sanctions sans porter atteinte à la directive révisée sur la criminalité environnementale. Une action au niveau de l'UE serait plus efficace qu'une action au niveau national, car elle aurait un effet dissuasif par-delà les frontières.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Les trois options stratégiques évaluées dans le cadre de la présente analyse d'impact proposent toutes des solutions au problème, mais l'approche, le niveau d'harmonisation et la marge d'appréciation laissée aux États membres varient. Toutes les options envisagent d'étendre le champ d'application de la directive afin de couvrir non seulement les annexes I (hydrocarbures) et II (substances liquides nocives transportées en vrac) de la convention MARPOL, comme c'est le cas actuellement, mais aussi l'annexe III (substances nuisibles transportées par mer en colis), l'annexe IV (eaux usées), l'annexe V (ordures) et l'annexe VI (rejets d'eaux et résidus d'épuration). Dans toutes les options, les États membres disposent de meilleures informations et veillent à ce que le niveau de soutien de l'AESM (formation, orientations, outils intégrés, accès aux informations sur les détections éventuelles) soit suffisamment élevé.

L'**option A** laisse la plus grande marge d'appréciation aux États membres quant à la mise en œuvre des normes MARPOL. Dans le cadre de l'option A, les États membres seraient chargés de gérer leurs informations sur les incidents de pollution causée par les navires et de tenir le public informé par l'intermédiaire de sites web nationaux. Cette option prévoit une approche nationale quant à la détermination du type de sanction et ne réglemente pas le niveau de la sanction. L'option A prévoit une plus grande adaptabilité pour les États membres et un minimum d'intervention de l'UE.

L'**option B** met l'accent sur le renforcement de la coopération entre les États membres, principalement au moyen de mesures communes incluses dans toutes les options, par exemple une plus grande optimisation des outils de l'AESM tels que CleanSeaNet, SafeSeaNet et THETIS. L'option B prévoit de définir les critères relatifs au niveau des sanctions. Elle prévoit aussi de mettre en place une structure de coopération entre les États membres et de renforcer l'application des critères sans introduire de mesures ou coûts réglementaires importants pour les États membres.

L'**option C** met l'accent sur le renforcement de l'action réglementaire de l'UE afin de compléter la coopération entre les États membres. Elle oblige les États membres à vérifier au moins 60 % de leurs signalements CleanSeaNet. L'option C devrait générer des coûts de vérification plus élevés, mais elle prévoit une structure permettant de renforcer le contrôle de l'application. En ce qui concerne le niveau des sanctions, l'option C renforcerait l'harmonisation dans l'ensemble de l'UE en fixant les valeurs.

L'option B, qui a été choisie comme étant l'**option privilégiée** et qui est considérée comme la plus efficace et la plus proportionnée, est susceptible de donner de bons résultats dans un cadre commun. Il

existe toutefois des lacunes en matière de données, une faible contribution des parties prenantes et une grande incertitude quant aux incidences. Pour ce qui est de la cohérence, les trois options obtiennent les mêmes résultats et peuvent être combinées avec d'autres instruments de l'UE. En termes d'efficacité, l'option C obtient de meilleurs résultats que l'option B en raison de l'effet dissuasif du taux de vérification de 60 %, qui augmente les chances d'identifier un navire en cas de rejet illégal dans les mers européennes. Les options B et C sont plus efficaces que l'option A, en particulier grâce aux avantages de la mise en place de solutions harmonisées au niveau de l'UE, par rapport à de multiples approches nationales. L'option C est moins proportionnée que l'option B en raison de l'approche réglementaire stricte proposée en matière de niveau des sanctions et d'une obligation de vérification contraignante majeure. L'imposition d'une approche réglementaire aussi forte dans le cadre de l'option C est jugée disproportionnée compte tenu des données très incertaines et de la faiblesse de l'évaluation ex post de l'initiative (en raison de la rareté des données).

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Le taux de participation des parties prenantes au processus de consultation était faible. La consultation publique a reçu 30 réponses.

L'option privilégiée (l'option B) est, en principe, soutenue par différentes parties prenantes. Lors d'un atelier de validation par les parties prenantes organisé en septembre 2022 avec les États membres, le secteur et les ONG, lorsqu'ils ont été interrogés sur les trois options, 20 participants votants sur 27 se sont exprimés en faveur d'une coopération renforcée entre les États membres et d'un soutien accru de l'AESM. Les parties prenantes avaient toutefois des avis divergents. Certaines parties prenantes du secteur estiment que les règles internationales MARPOL sont suffisantes et que la directive n'est pas nécessaire.

Les parties prenantes sont largement favorables à une extension du champ d'application de la directive aux rejets en mer d'autres substances couvertes par la convention MARPOL. Il ressort de la consultation publique que 23 répondants (sur 28) considèrent que «la mise à jour de la directive afin d'y inclure les amendements à la convention MARPOL, en introduisant des règles plus strictes pour les rejets des déchets en mer par les navires» est un aspect pertinent qu'il convient de traiter. Sur les 51 participants à l'atelier de validation par les parties prenantes organisé en septembre 2022, 26 participants ont voté en faveur de l'extension du champ d'application aux annexes I à VI. Certaines ONG estiment que le champ d'application de la directive devrait aller au-delà de ce qui est réglementé au niveau international, par exemple couvrir les sources sonores sous-marines. Les parties prenantes conviennent qu'il y a lieu d'améliorer l'efficacité des mécanismes de surveillance et d'échange d'informations et sont favorables à ce que l'UE apporte son soutien aux États membres à cet égard.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option B (comme les options A et C) devrait permettre aux États membres de réaliser des économies de coûts de contrôle de l'application estimées à 1,8 million d'euros.

L'option B (comme l'option C) devrait permettre aux États membres de réaliser des économies de coûts administratifs estimées à 0,9 million d'euros.

L'option B devrait également présenter des avantages environnementaux grâce à la prévention de la pollution. Sur la période 2025-2050, 3 411 tonnes de rejets d'hydrocarbures seraient évitées par rapport au scénario de référence. La diminution des coûts externes est estimée à 690,5 millions d'euros. L'incertitude quant aux avantages environnementaux quantifiés est toutefois élevée en raison du manque de données.

Globalement, l'option B devrait se traduire par des bénéfices nets estimés entre 558,5 et 567,4 millions d'euros.

(Remarque: tous les chiffres sont calculés par rapport au scénario de référence et exprimés en valeur actuelle nette sur la période 2025-2050, aux prix de 2020).

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Dans l'option B, les coûts supplémentaires seront principalement pris en charge par l'AESM, étant donné que sa charge de travail augmentera en raison du développement de nouveaux modules informatiques, de l'utilisation optimisée des outils existants, de la formation et des orientations. Les coûts d'adaptation pour l'AESM sont estimés entre 122,6 et 131,4 millions d'euros sur la période 2025-2050. En outre, les coûts d'adaptation pour la Commission européenne sont estimés à 0,8 million d'euros.

Les coûts de contrôle de l'application pour les administrations des États membres, liés à l'extension du champ d'application de la directive et aux retours d'information sur les signalements CleanSeaNet, sont estimés à 2,5 millions d'euros.

(Remarque: tous les chiffres sont calculés par rapport au scénario de référence et exprimés en valeur actuelle nette sur la période 2025-2050, aux prix de 2020).

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

L'option privilégiée ne donne lieu à aucune nouvelle obligation pour les entreprises et n'aurait donc pas d'incidence sur leurs coûts. L'extension du champ d'application de la directive à d'autres substances couvertes par la convention MARPOL peut être pertinente pour les bateaux de plaisance et les navires de pêche, segments du secteur où la participation des PME est élevée. Toutefois, étant donné que cette extension est axée sur l'application des normes internationales, le secteur du transport maritime doit respecter ces normes avec ou sans la directive et il ne devrait y avoir aucune incidence sur les coûts des PME qui se conforment à ces normes.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les coûts de contrôle de l'application pour les administrations des États membres sont estimés à 2,5 millions d'euros. D'autre part, l'option B devrait se traduire par des économies de coûts de contrôle de l'application estimées à 1,8 million d'euros et des économies de coûts administratifs estimées à 0,9 million d'euros. Par conséquent, les coûts nets pour les administrations des États membres sont estimés à 0,2 million d'euros.

(Remarque: tous les chiffres sont calculés par rapport au scénario de référence et exprimés en valeur actuelle nette sur la période 2025-2050, aux prix de 2020).

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Outre son incidence indirecte positive en termes de dissuasion des rejets illégaux dans le milieu marin par les navires, l'initiative pourrait également avoir un effet indirect positif sur la santé des personnes qui vivent près d'un rivage maritime dans l'UE et/ou qui mangent des poissons capturés dans les mers européennes, grâce à une meilleure qualité de l'eau. Toutefois, cette incidence n'est pas perçue comme significative.

Proportionnalité

L'option privilégiée est considérée comme la plus proportionnée pour atteindre les objectifs stratégiques généraux. L'option privilégiée est axée sur l'amélioration de la coopération, du partage de connaissances et de la collecte de données et va au-delà de ce que les États membres pourraient réaliser eux-mêmes. Les navires qui rejettent illégalement des substances polluantes seront exposés à des sanctions plus efficaces, proportionnées et dissuasives grâce au soutien que l'UE apportera aux États membres au moyen de formations et de plateformes d'échange d'informations et d'expériences, ainsi que d'outils numériques modernes qui aident à identifier les pollueurs potentiels.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission procédera à une évaluation de la directive cinq ans après la date de transposition de la présente directive modificative et l'AESM effectuera des visites dans les États membres afin de vérifier les opérations sur le terrain, ce qui conduira à des analyses transversales.