



COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Communication de la Commission relative aux valeurs seuils établies au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» 2008/56/CE et de la décision (UE) 2017/848 de la Commission

(C/2024/2078)

I. Introduction

L'objectif de la présente communication est de clarifier les questions liées au statut juridique et à l'utilisation des valeurs seuils de bon état écologique fixées dans le cadre de la coopération sous-régionale, régionale ou au niveau de l'UE, conformément à la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» ⁽¹⁾ (directive 2008/56/CE, ci-après la «directive») et à la décision (UE) 2017/848 établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation ⁽²⁾ (ci-après la «décision»).

II. Cadre légal

La directive impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour atteindre ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 (article 1^{er}, paragraphe 1). Pour atteindre cet objectif, ils doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies marines conformément à l'article 5. L'un des aspects des stratégies pour le milieu marin consiste à déterminer si les eaux marines sont en bon état écologique [article 5, paragraphe 2, point a) ii)].

Le «bon état écologique» est défini à l'article 3, paragraphe 5, de la directive comme un «état écologique des eaux marines tel que celles-ci conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs dans le cadre de leurs conditions intrinsèques, et que l'utilisation du milieu marin soit durable, sauvegardant ainsi le potentiel de celui-ci aux fins des utilisations et activités des générations actuelles et à venir [...]».

Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive et sur la base de l'évaluation initiale effectuée au titre de l'article 8, paragraphe 1, les États membres doivent évaluer un ensemble de caractéristiques du bon état écologique pour les eaux marines de chaque région ou sous-région. Ce faisant, ils doivent tenir compte des onze descripteurs qualitatifs énumérés à l'annexe I de la directive. Les critères et les normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines à utiliser par les États membres sont définis dans la décision. L'article 9, paragraphe 3, de la directive précise qu'ils ont été fixés par la Commission «afin d'assurer la cohérence et de pouvoir comparer, d'une région ou sous-région marine à l'autre, dans quelle mesure le bon état écologique est réalisé».

Aux termes du considérant 8 de la décision, «[p]our chacun des descripteurs qualitatifs énumérés à l'annexe I de la directive 2008/56/CE, et sur la base des listes indicatives figurant à l'annexe III de ladite directive, il est nécessaire de définir les critères, y compris les éléments constitutifs de ces critères et, le cas échéant, les valeurs seuils à utiliser. Les valeurs seuils ont pour but de contribuer à la définition par les États membres d'un ensemble de caractéristiques correspondant à un bon état écologique et de les aider dans leur évaluation du degré de réalisation de ce bon état écologique.» L'article 2, second paragraphe, point 5, de la décision définit une «valeur seuil» comme «une valeur ou une fourchette de valeurs permettant d'évaluer le niveau de qualité atteint pour un critère donné, contribuant ainsi à l'évaluation du degré de réalisation du bon état écologique.»

La décision indique que l'annexe définit deux types de critères pour la définition du bon état écologique: des critères primaires ⁽³⁾ et des critères secondaires ⁽⁴⁾. Les États membres sont en principe tenus d'utiliser les critères primaires, à moins qu'ils n'expliquent dûment – sur la base de l'évaluation initiale de l'état de leurs eaux marines ou des mises à jour ultérieures effectuées conformément à l'article 8 et à l'article 17, paragraphe 2, point a), de la directive – les raisons pour lesquelles un critère primaire ne s'applique pas. Toutefois, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la décision, les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour décider d'utiliser ou non des critères secondaires (sauf indication contraire dans l'annexe). Les États membres peuvent décider d'utiliser un critère secondaire, si nécessaire, pour compléter un critère primaire ou lorsque, au regard de ce critère particulier, le milieu marin risque de ne pas atteindre ou de ne pas conserver un bon état écologique.

⁽¹⁾ JO L 164 du 25.6.2008, p. 19.

⁽²⁾ JO L 125 du 18.5.2017, p. 43.

⁽³⁾ Voir l'annexe de la présente décision: D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Voir l'annexe de la présente décision. D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

L'objectif des valeurs seuils est d'évaluer le niveau de qualité atteint pour chaque critère (primaire ou secondaire) qui, à son tour, sert à évaluer la réalisation des descripteurs qualitatifs énumérés à l'annexe I de ladite directive. Ces descripteurs sont utilisés pour déterminer, atteindre ou conserver un bon état écologique, ce qui est l'objectif principal de la directive.

Un certain nombre de valeurs seuils sont déjà établies dans l'annexe de la décision. Elles découlent de la législation existante et sont donc déjà applicables. Pour les autres valeurs seuils qui doivent être fixées en vertu de la décision, l'article 5, paragraphe 1, de la décision impose aux États membres de les établir au plus tard le 15 juillet 2018 ⁽⁵⁾. Si les États membres ne sont pas en mesure de fixer des valeurs seuils dans ce délai, ils doivent le faire «dès que possible après cette date» ⁽⁶⁾, pour autant qu'ils motivent auprès de la Commission le retard pris dans la notification effectuée en vertu de l'article 17, paragraphe 3, de la directive.

À ce jour, un certain nombre de valeurs seuils ⁽⁷⁾ ont été établies pour différents critères descripteurs dans le cadre d'une coopération régionale ou sous-régionale et au niveau de l'UE.

III. Le statut des valeurs seuils pour le bon état écologique

1. Valeurs seuils qui diffèrent de celles fixées au niveau régional, sous-régional ou de l'UE

Le premier point à clarifier est de savoir si les États membres peuvent utiliser, pour le même critère, des valeurs seuils nationales différentes de celles fixées au niveau régional, sous-régional ou de l'UE.

L'article 9, paragraphe 3, de la directive sert de base juridique pour la décision. La décision exige que des valeurs seuils soient conçues afin «d'assurer une cohérence et de permettre la comparaison, entre les régions et sous-régions marines, du degré de réalisation du bon état écologique.» Si les États membres étaient autorisés à continuer d'utiliser leurs propres valeurs seuils nationales une fois que les valeurs seuils ont été fixées au niveau régional, sous-régional ou de l'UE, cela porterait atteinte à l'objectif de l'article 9, paragraphe 3, qui vise également à garantir que les autorités agissent de manière cohérente et coordonnée dans l'ensemble de l'UE.

Cela irait également à l'encontre des dispositions de la décision. Comme indiqué précédemment, l'article 4, paragraphe 2, point a), de la décision n'autorise les États membres à utiliser des valeurs seuils nationales que jusqu'à ce que des valeurs seuils aient été établies dans le cadre d'une coopération au niveau régional, sous-régional ou de l'Union. Cela signifie qu'une fois les valeurs seuils fixées au niveau supranational, les États membres ne peuvent plus utiliser leurs propres valeurs seuils nationales. Le libellé du considérant 12 corrobore cette conclusion: «En attendant que de telles valeurs seuils soient établies par la coopération régionale, sous-régionale ou au niveau de l'Union, les États membres devraient pouvoir utiliser comme substitut des valeurs seuils nationales, des indicateurs de tendance ou des valeurs seuils relatives aux pressions.»

Par conséquent, les États membres ne sont plus autorisés à utiliser des valeurs seuils nationales différentes une fois que ces valeurs seuils ont été fixées au niveau régional, sous-régional ou de l'UE.

2. Existence d'un pouvoir discrétionnaire pour les États membres de ne pas utiliser les valeurs seuils fixées dans le cadre de la coopération au niveau régional, sous-régional ou de l'UE lors des mises à jour des stratégies marines au titre de l'article 17

Le deuxième point à clarifier est de savoir si les États membres sont autorisés à ne pas appliquer les valeurs seuils fixées dans le cadre d'un processus au niveau régional, sous-régional ou de l'UE lors de la mise à jour de leurs stratégies marines. Cette question se pose en particulier lors de la détermination de l'état écologique de leurs eaux marines au titre de l'article 17 de la directive.

Aux termes de l'article 2, second paragraphe, point 5, de la décision, les valeurs seuils permettent «d'évaluer le niveau de qualité atteint pour un critère donné». Cela signifie que lorsque les États membres choisissent d'appliquer un descripteur ou un critère donné et que les valeurs seuils correspondantes ont été fixées par la coopération au niveau régional, sous-régional ou de l'UE, ils doivent utiliser ces valeurs seuils.

Toutefois, conformément à l'article 3, paragraphe 1 ou 2, de la décision, les États membres sont autorisés à ne pas utiliser les valeurs seuils fixées au niveau régional, sous-régional ou de l'UE lorsque ces valeurs couvrent un critère qui n'est pas appliqué par cet État membre. Il en va de même pour les valeurs seuils correspondant aux descripteurs dont un État membre considère qu'il n'est «pas approprié» de les utiliser, conformément à l'annexe I de la directive.

⁽⁵⁾ Conformément à l'article 17, paragraphe 2, point a), de la directive.

⁽⁶⁾ Article 5, paragraphe 2, de la décision.

⁽⁷⁾ Voir l'annexe de la présente communication.

La «décision» ⁽⁸⁾ prise par un État membre de ne pas appliquer «automatiquement» un descripteur ou un critère donné s'étend aux éléments, valeurs seuils et normes méthodologiques correspondant au descripteur ou/et au critère donnés. En d'autres termes, lorsqu'un État membre décide de ne pas utiliser un descripteur ou un critère donné, il décide, par extension, de ne pas utiliser les valeurs seuils relatives à ce descripteur et/ou à ce critère.

En conclusion, lors de la mise à jour de leurs stratégies marines conformément à l'article 17 de la directive, les États membres sont autorisés à ne pas utiliser les valeurs seuils fixées au niveau régional, sous-régional ou de l'UE uniquement dans la mesure où ces valeurs seuils se rapportent à des descripteurs ou à des critères qu'ils ont choisi de ne pas appliquer, dans le respect des conditions fixées par la directive et la décision.

IV. Utilisation de valeurs seuils pour évaluer l'état écologique

La décision impose aux États membres de fixer des valeurs seuils, ainsi que d'autres critères et normes méthodologiques relatifs à la détermination et à l'évaluation du bon état écologique, d'ici à 2018 ou «dès que possible après cette date», à condition qu'ils fournissent une justification à la Commission (article 5).

Compte tenu de l'objectif de la directive d'atteindre ou de conserver le bon état écologique de la mer d'ici à 2020 au plus tard, les États membres devraient avoir fixé des valeurs seuils au cours du deuxième cycle de mise en œuvre de la directive ⁽⁹⁾.

En vertu de l'article 6 de la décision, une fois ces valeurs seuils fixées, les États membres devraient informer la Commission, lors de la mise à jour de leurs stratégies marines, de l'utilisation de ces valeurs et d'autres normes méthodologiques aux fins de l'évaluation du bon état écologique.

Il est donc prévu que, lors des prochaines mises à jour effectuées conformément à l'article 17, paragraphe 2, points a) et b), de la directive concernant i) l'évaluation initiale et la détermination du bon état écologique prévues à l'article 8, paragraphe 1, et à l'article 9, paragraphe 1, et ii) les objectifs environnementaux fixés à l'article 10, paragraphe 1, les États membres appliquent les valeurs seuils établies dans le cadre de la coopération au niveau régional, sous-régional ou de l'UE, ainsi que les valeurs seuils découlant des législations existantes déjà établies à l'annexe de la décision pour les critères qu'ils utiliseront afin d'évaluer l'état écologique.

Lorsque les États membres ne sont pas en mesure d'utiliser ces valeurs seuils, notamment lors de la mise à jour de l'évaluation initiale conformément à l'article 8, paragraphe 1, cela devrait être dûment justifié. À titre d'exemple, il se pourrait qu'un État membre utilise les valeurs seuils fixées dans le cadre des rapports mis à jour sur le bon état écologique au titre de l'article 9, paragraphe 1, mais n'ait pas été en mesure d'utiliser les mêmes valeurs seuils pour mettre à jour l'évaluation initiale au titre de l'article 8, paragraphe 1, étant donné que les valeurs n'avaient pas encore été fixées au moment de la préparation de l'évaluation de leurs eaux marines.

Ainsi, lors de l'évaluation des stratégies marines actualisées des États membres, notamment l'évaluation de l'état de leurs eaux marines et des progrès accomplis dans la réalisation du bon état écologique, la Commission vérifiera si les États membres ont utilisé des valeurs seuils pour déterminer le bon état écologique dans la mise à jour de leurs stratégies marines.

⁽⁸⁾ Étant donné que les États membres sont autorisés, sous certaines conditions, à ne pas utiliser certains descripteurs ou critères primaires et à décider (sauf disposition contraire de l'annexe de la décision) s'il y a lieu d'appliquer les critères secondaires, l'utilisation du terme «décider» à l'article 6 de la décision doit s'entendre comme le choix des États membres quant aux descripteurs et critères à appliquer.

⁽⁹⁾ Article 5, paragraphes 1 et 2, de la décision.

ANNEXE

VALEURS SEUILS ÉTABLIES POUR LE BON ÉTAT ÉCOLOGIQUE

La décision prescrit l'utilisation des valeurs seuils suivantes découlant de la législation existante de l'Union.

Critère	Valeur seuil
D3C1 Mortalité par pêche	Le taux de mortalité par pêche des populations d'espèces exploitées à des fins commerciales se trouve en-dessous ou au niveau permettant d'obtenir le rendement maximal durable (RMD).
D3C2 Biomasse du stock reproducteur	La biomasse du stock reproducteur des populations d'espèces exploitées à des fins commerciales se trouve au-dessus du niveau permettant d'obtenir le rendement maximal durable.
D5C1 Concentrations en nutriments	Les valeurs seuils sont les suivantes: a) dans les eaux côtières, les valeurs fixées conformément à la directive 2000/60/CE.
D5C2 Concentrations en chlorophylle	Les valeurs seuils sont les suivantes: a) dans les eaux côtières, les valeurs fixées conformément à la directive 2000/60/CE.
D5C5 Oxygène dissous	Les valeurs seuils sont les suivantes: a) dans les eaux côtières, les valeurs fixées conformément à la directive 2000/60/CE.
D8C1 Concentrations en contaminants	Dans les eaux côtières et territoriales, les concentrations en contaminants n'excèdent pas les valeurs seuils suivantes: a) pour les contaminants énumérés au point 1 a) des éléments constitutifs des critères, les valeurs fixées conformément à la directive 2000/60/CE. [...] Au-delà des eaux territoriales, les concentrations en contaminants n'excèdent pas les valeurs seuils suivantes: a) pour les contaminants sélectionnés au point 2 a) des éléments constitutifs des critères, les valeurs applicables dans les eaux côtières et territoriales;
D9C1 Contaminants présents dans les produits de la mer	Le niveau de contaminants présents dans les tissus comestibles (muscles, foie, œufs, chair ou autres tissus mous, selon les cas) des produits de la mer (y compris poissons, crustacés, mollusques, échinodermes, algues et autres plantes marines) capturés ou récoltés dans la nature (à l'exclusion des poissons issus de l'aquaculture marine) ne dépasse pas les valeurs suivantes: a) pour les contaminants énumérés dans le règlement (CE) n° 1881/2006, les niveaux maximaux établis dans ce règlement, qui sont les valeurs seuils applicables aux fins de la présente décision;

En outre, les valeurs seuils suivantes ont été fixées lors d'un processus de coopération au niveau de l'UE qui, comme indiqué dans le considérant 12 de la décision, doit se tenir «dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre commune élaborée par les États membres et la Commission aux fins de la directive 2008/56/CE.»

Critère	Valeur seuil
D6C4 Perte d'habitat	La proportion maximale d'un grand type d'habitat benthique dans une zone d'évaluation qui peut être perdue s'élève à 2 % de son étendue naturelle (≤ 2 %) (D6C4).

Critère	Valeur seuil
D6C5 Effets négatifs sur les habitats	La proportion maximale d'un grand type d'habitat benthique dans une zone d'évaluation qui peut être affectée négativement s'élève à 25 % de son étendue naturelle (≤ 25 %). Cela inclut la proportion du grand type d'habitat benthique qui a été perdue (D6C5). Un grand type d'habitat benthique est affecté négativement dans une zone d'évaluation s'il présente un écart inacceptable par rapport à l'état de référence dans sa structure et ses fonctions biotiques et abiotiques (par exemple, composition en espèces typiques, abondance relative et structure par taille, espèces sensibles ou espèces assurant des fonctions clés, capacité de récupération et fonctionnement des habitats et des processus écosystémiques) (D6C5).
D10C1 Déchets sur le littoral	20 déchets/100 m de littoral
D11C1 Bruit impulsif	Pour les expositions de courte durée (1 jour), la proportion maximale d'une zone d'évaluation/d'habitat utilisée par une espèce d'intérêt dont il est accepté qu'elle est exposée à des niveaux de bruit impulsif supérieurs au niveau de déclenchement d'un effet négatif biologique, pendant un jour, est inférieure ou égale à 20 % (≤ 20 %). Pour les expositions prolongées (1 an), c'est l'exposition moyenne qui est calculée. La proportion maximale d'une zone d'évaluation/d'habitat utilisée par une espèce d'intérêt dont il est accepté qu'elle est exposée à des niveaux de bruit impulsif supérieurs au niveau de déclenchement d'un effet négatif biologique, pendant un an en moyenne, est inférieure ou égale à 10 % (≤ 10 %).
D11C2 Bruit continu	20 % de l'habitat d'une espèce cible exposé à des niveaux de bruit supérieurs au niveau de déclenchement d'un effet négatif biologique qui ne doivent être dépassés durant aucun mois de l'année d'évaluation, conformément à l'objectif de conservation de 80 % de la capacité de charge/taille de l'habitat.

Les valeurs seuils encore à définir au niveau de l'Union, conformément à la décision, sont celles établies pour les déchets marins à la surface de la colonne d'eau et sur les fonds marins; pour les micro-déchets le long du littoral, à la surface de la colonne d'eau et dans les sédiments des fonds marins; et pour le niveau d'effets négatifs sur les habitats des fonds marins. Certaines de ces valeurs seuils ont été établies ou sont en cours d'établissement dans le cadre de la coopération régionale ou sous-régionale. Le considérant 12 de la décision explique que, dans ce cas, les États membres devraient par exemple se référer «aux valeurs existantes ou en [créer] de nouvelles dans le cadre des conventions des mers régionales.» Celles-ci sont clairement indiquées dans l'annexe de la décision ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir le rapport du centre commun de recherche «Marine Strategy Framework Directive - Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps» (Directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» - Seuils pour les critères de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»: état des lieux et prochaines étapes). En raison de la nature évolutive des discussions sur la mise en œuvre de la décision sur le bon état écologique, certaines des informations de ce rapport ne sont plus à jour.