



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.7.2011
SEC(2011) 919 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 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des
combustibles marins**

{COM(2011) 439 final}
{SEC(2011) 918 final}

1. CONTEXTE POLITIQUE, QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La présente analyse d'impact accompagne une proposition de modification de la directive 1999/32/CE concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides. Afin de préparer cette modification, la Commission a organisé une consultation en ligne ouverte à toutes les parties intéressées. La Commission a aussi régulièrement consulté les représentants des États membres et d'autres parties prenantes.

La pollution atmosphérique est nocive pour la santé humaine et elle nuit à notre environnement. L'Union européenne agit sur plusieurs fronts pour la combattre. Ces actions ont permis de réduire les émissions de la plupart des polluants atmosphériques au cours des années et des décennies précédentes, notamment les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x), de composés organiques volatils, d'ammoniac et de particules (PM). Ce sont les sources terrestres d'émission telles que les installations industrielles ou le transport routier qui ont le plus contribué à cette réduction des émissions. Toutefois, les données disponibles indiquent que de nouvelles réductions de ces polluants auront des effets bénéfiques importants pour la santé des citoyens de l'UE et pour l'environnement, tout en restant efficaces par rapport à leurs coûts.

Historiquement, les sources d'émission d'origine maritime ont bénéficié d'une attention bien moindre que les sources terrestres. Cependant, comme les émissions de polluants atmosphériques peuvent parcourir de grandes distances, de nombreuses émissions d'origine maritime ont une incidence à terre, surtout lorsqu'elles se produisent à proximité des côtes. Les projections qui ont été établies montrent qu'en l'absence d'une nouvelle réglementation, le secteur maritime émettra davantage de SO₂ et de NO_x que toutes les sources terrestres réunies d'ici à 2020¹. Compte tenu du retard historique de la réglementation de la pollution dans ce secteur, la réduction de la pollution par les navires a actuellement un coût par tonne nettement plus faible que pour les sources terrestres.

La directive 1999/32/CE (telle que modifiée par la directive 2005/33/CE) régit la teneur en soufre des combustibles utilisés dans le transport maritime et intègre dans le droit de l'UE certaines règles internationales adoptées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI). La directive en vigueur prévoit en particulier des règles plus strictes en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins qui sont utilisés dans des zones nécessitant une protection spéciale de l'environnement, dénommées zones de contrôle des émissions de soufre² (ZCES). C'est la teneur en soufre d'un combustible liquide qui détermine les émissions de SO₂ associées à la combustion de celui-ci, c'est-à-dire que la combustion de combustibles à faible teneur en soufre entraîne de faibles émissions de SO₂. Il est aussi possible de réduire les émissions de SO₂ en utilisant des combustibles à teneur en soufre plus élevée et en recourant simultanément à des méthodes de réduction des émissions.

Dès l'adoption de la modification de 2005 de la directive, les colégislateurs de l'UE, pressentant qu'il serait nécessaire de réduire encore les émissions des navires, avaient engagé

¹ SEC(2005) 1133: Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication intitulée Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique [COM(2005) 446 final] et directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe [COM(2005) 447 final].

² Dans l'UE, les ZCES couvrent la mer Baltique, la mer du Nord et la Manche.

la Commission à réexaminer les exigences juridiques applicables à la teneur en soufre des combustibles liquides. Avec le soutien massif des États membres, les règles de l'OMI concernant la pollution de l'air par les navires, et notamment celles relatives au SO₂, ont été révisées en octobre 2008. Ces règles figurent à l'annexe VI de la convention 73/78 sur la pollution marine (annexe VI de la convention MARPOL).

2. DEFINITION GENERALE DU PROBLEME ET OBJECTIFS

2.1. Définition générale du problème

Les principales modifications apportées à l'annexe VI de la convention MARPOL de l'OMI lors de la révision de 2008 concernaient la pollution par le SO₂. Il s'agit en bref:

- 1) d'une réduction de la teneur en soufre de tous les combustibles marins utilisés dans les ZCES, ramenée de 1,50 % en poids
 - à 1,00 % à partir du 1^{er} juillet 2010;
 - à 0,10% à partir du 1^{er} janvier 2015;
- 2) d'une réduction de la teneur en soufre de tous les combustibles marins utilisés partout en dehors des ZCES (norme générale), ramenée de 4,50 % en poids
 - à 3,50% à partir du 1^{er} janvier 2012;
 - à 0,50 % à partir du 1^{er} janvier 2020 sous réserve d'un réexamen en 2018, avec report éventuel à 2025;
- 3) d'autoriser le recours à un large éventail de méthodes de réduction des émissions («équivalences»), telles que des équipements, des méthodes, des procédures ou des combustibles de substitution.

La révision de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL de l'OMI représente un gain estimé entre 15 et 34 milliards d'euros pour l'UE du fait d'une amélioration de la santé des citoyens et d'une diminution de la mortalité. Le coût de la mise en œuvre de la révision est compris entre 2,6 et 11 milliards d'euros. Ainsi, la révision représente un gain trois à treize fois supérieur à son coût.

L'annexe VI de la convention MARPOL prévoit également des dispositions relatives aux émissions de NO_x et autorise la création de zones de contrôle des émissions de NO_x (ZCEN).

Les nouvelles règles de l'annexe VI de la convention MARPOL relatives au soufre diffèrent aujourd'hui sensiblement de celles établies par la directive 1999/32/CE:

- la directive autorise les navires opérant dans les ZCES à utiliser des combustibles dont la teneur en soufre peut atteindre 1,5 %, tandis que la nouvelle annexe VI de la convention MARPOL autorise une teneur en soufre maximale de 1,00 %, qui sera ramenée à 0,1 % à compter de janvier 2015;

- la directive prévoit un solide mécanisme de mise en conformité des exploitants, mais un tel mécanisme de contrôle de l'application n'existe pas dans l'annexe VI de la convention MARPOL;
- en comparaison avec l'annexe VI révisée de la convention MARPOL, la directive prévoit un choix restreint de méthodes équivalentes de réduction des émissions.

En marge de l'alignement de la directive sur les règles de l'OMI, la révision de la directive a mis en évidence plusieurs autres questions. Elle a révélé en particulier certaines faiblesses dans les dispositions de contrôle de l'application de la directive (en matière d'échantillonnage et de rapports) et a montré que certaines autres dispositions, notamment la définition de «zone portuaire», de «navire à passagers assurant des services réguliers», ou celle concernant la méthode à utiliser pour l'interprétation statistique de la vérification de la teneur en soufre des combustibles marins, n'étaient pas claires.

2.2. Objectifs

Les objectifs généraux sont, d'une part, de faire en sorte que les avantages sur les plans de la santé, de l'environnement et de la sécurité qui sont associés à l'accord de l'OMI concernant la réduction des effets néfastes de la pollution atmosphérique par les navires se concrétisent, et d'autre part, de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur dans les secteurs du transport maritime, des ports de l'UE et des combustibles et technologies de réduction des émissions utilisés dans le transport maritime.

Pour réaliser ces objectifs généraux, trois objectifs spécifiques doivent être atteints:

- 1) assurer l'alignement de la législation de l'UE sur les règles internationales les plus récentes en matière de combustibles à usage maritime et de pollution, y compris l'adaptation aux normes techniques et technologies de pointe;
- 2) définir des mesures supplémentaires et/ou de remplacement pour réduire l'incidence négative des émissions du transport maritime sur la santé humaine et l'environnement;
- 3) renforcer et améliorer la mise en œuvre du régime de surveillance et de contrôle de l'application de l'UE afin d'assurer le respect de la directive.

Les chapitres 3 à 5 du présent résumé proposent quatre grandes recommandations en vue de la modification de la directive. Les autres questions en rapport avec la révision de la directive sont récapitulées au chapitre 6.

3. TRANSPOSITION DES REGLES REVISEES DE L'OMI DANS LE DROIT DE L'UE

Présentation du problème

Du fait de la révision de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL, la directive n'est plus alignée sur les règles internationales (OMI).

Analyse des options

Dix options ont été envisagées dans l'analyse d'impact pour remédier à la situation; elles ont débouché sur les recommandations suivantes:

- Incorporer dans la directive la modification de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL de l'OMI relative à la teneur en soufre des combustibles marins.
- Aligner la directive sur les dispositions de l'OMI qui autorisent un choix plus large de méthodes équivalentes de réduction des émissions; compléter ces dispositions de mesures de sauvegarde supplémentaires pour faire en sorte que les méthodes équivalentes de réduction n'aient pas d'incidence négative inacceptable sur l'environnement.
- Adopter la procédure de vérification du combustible de l'OMI.

L'association de ces options alignerait les règles de l'UE sur les règles internationales concernant la teneur en soufre des combustibles marins. L'incorporation des normes internationales relatives aux combustibles ainsi que de la procédure de vérification de ceux-ci dans le droit de l'UE renforcerait l'efficacité de ces normes, car la surveillance et le contrôle de l'application relèveraient du régime de mise en conformité de l'UE, qui est plus efficace que le système international de contrôle de l'application. De surcroît, l'amélioration de l'accès à des méthodes innovantes de réduction des émissions et la promotion de leur utilisation, en tant que solution équivalente de mise en conformité, réduiraient sensiblement les coûts de mise en conformité avec les règles de l'OMI (réduction comprise entre 50 et 88 %) et encourageraient les solutions industrielles innovantes, en accord avec les priorités de la stratégie Europe 2020 et l'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La transposition des règles révisées de l'OMI garantirait ainsi que les objectifs environnementaux et économiques sous-tendant cette révision seraient effectivement atteints de manière harmonisée et économiquement rationnelle dans l'ensemble de l'UE.

4. NORMES ENVIRONNEMENTALES APPLICABLES AUX NAVIRES A PASSAGERS ASSURANT DES SERVICES REGULIERS

Présentation du problème

En vertu de la directive en vigueur, les navires à passagers assurant des services réguliers en dehors des ZCES sont tenus de respecter les mêmes normes en matière de teneur en soufre des combustibles que les navires opérant à l'intérieur des ZCES, c'est-à-dire la norme de 1,5 % qui s'appliquait avant la révision de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL de l'OMI. Cette norme ne figure pas à l'annexe VI de la convention MARPOL et n'existe qu'au niveau de l'UE. Cette disposition a été prévue dans la directive, car les navires à passagers opèrent principalement dans les ports et à proximité des côtes et ont en général, de ce fait, davantage d'effets négatifs sur la santé humaine et sur l'environnement que d'autres types de navires. À l'époque où la norme de 1,5 % a été instaurée pour les navires à passagers, la même norme de qualité des combustibles s'appliquait à l'intérieur des ZCES et, par conséquent, la disponibilité des combustibles était garantie. Cependant, l'instauration d'une teneur en soufre maximale de 0,1 % à l'intérieur des ZCES à compter de 2015 requiert une réévaluation des coûts et des avantages du maintien ou de la modification des dispositions de la directive applicables aux navires à passagers assurant des services réguliers en dehors des

ZCES, tant du point de vue de la disponibilité du combustible que de celui du rapport coût/avantages lié aux normes de teneur en soufre des combustibles utilisés par ces navires.

Analyse des options

Quatre options ont été analysées et ont débouché sur les recommandations suivantes:

- Rétablir le lien avec les dispositions relatives à la teneur en soufre des combustibles dans les ZCES pour les navires à passagers opérant en dehors des ZCES en introduisant la nouvelle valeur limite de 0,1 % en 2020 (plutôt qu'en 2015).

Le fait d'aligner les dispositions applicables aux navires à passagers assurant des services réguliers en dehors des ZCES sur la norme de 0,1 % applicable à l'intérieur des ZCES se traduirait par des avantages sur les plans de la santé humaine et de l'environnement qui seraient supérieurs aux coûts de cette mesure. Toutefois, l'analyse d'impact préconise de repousser de 5 ans, par rapport à 2015, l'introduction d'une nouvelle norme applicable à l'intérieur des ZCES pour les navires à passagers, afin d'éviter tout problème de disponibilité du combustible. Les rapports coûts/avantages pour l'option recommandée varient entre 1,5 et 6 (2020) et entre 0,8 et 10 (2025).

5. QUESTIONS LIEES AU CONTROLE DE L'APPLICATION ET AUX RAPPORTS

Présentation du problème

La fréquence actuelle d'échantillonnage est trop faible (en général une fois tous les mille navires), et il apparaît que les cas de non-conformité à certaines obligations de la directive concernant la teneur en soufre des combustibles sont assez nombreux. De ce fait, et également en raison de l'absence de règles harmonisées en matière d'établissement de rapports, il est difficile d'évaluer le niveau de conformité sur la base des rapports présentés par les États membres.

Analyse des options

Quatre options ont été examinées. L'analyse d'impact contient la recommandation suivante:

- Prévoir dans un premier temps l'élaboration d'orientations non contraignantes en matière d'échantillonnage et de rapports, et, en cas d'échec de cette approche, envisager l'adoption de règles contraignantes.

Cette option viserait à améliorer la mise en conformité au moyen d'un instrument souple. En cas d'échec, des dispositions contraignantes seraient introduites pour définir les fréquences d'échantillonnage et les méthodes d'analyse, ainsi que le contenu et le format des rapports établis par les États membres.

6. AUTRES QUESTIONS PERTINENTES POUR LA REVISION DE LA DIRECTIVE

L'analyse d'impact prend également en considération plusieurs autres aspects pour la révision.

6.1. Adaptation de la directive au progrès technique

L'analyse d'impact préconise d'aligner les références et les définitions contenues dans la directive sur les dernières normes techniques internationales (telles que celles de l'ISO).

6.2. Renforcement de la clarté et de la sécurité juridiques

L'analyse d'impact préconise de préciser les définitions de «navires à passagers assurant des services réguliers» et de «zone portuaire» au moyen d'orientations qui seraient publiées par la Commission.

6.3. Mesures supplémentaires pour atténuer les effets disproportionnés sur le transport maritime à courte distance

Une synthèse des études réalisées montre que l'instauration d'une teneur en soufre maximale de 0,1 % à l'intérieur des ZCES pourrait avoir certains effets sur le transport maritime à courte distance. Ces effets pourraient justifier certaines mesures d'atténuation.

L'analyse d'impact préconise l'approche suivante:

À court terme, adapter les instruments existants de l'UE de façon à cibler spécifiquement les effets indésirables de transfert modal rétrograde. Il s'agirait de mesures de soutien au secteur du transport maritime à courte distance, dans le but de réduire le transfert modal non souhaité, de la mer vers la route.

À moyen et long termes, des mesures spécifiques pourraient être prises, sous réserve d'analyses complémentaires.

6.4. Désignation de nouvelles zones de contrôle des émissions

Les éléments disponibles indiquent que l'extension des zones de contrôle des émissions à d'autres zones maritimes de l'UE procurera probablement des avantages nets. Cela résoudrait également les problèmes de compétitivité associés à la coexistence de normes environnementales différentes dans les zones maritimes de l'UE. En outre, la révision de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL a introduit la possibilité d'établir des zones de contrôle des émissions de NO_x (ZCEN) et de fixer des normes d'émission pour les NO_x et, ultérieurement, pour les particules (PM). La création d'une nouvelle zone de contrôle des émissions devrait respecter les critères spécifiques établis par l'OMI.

Cependant, la Commission n'a pas la compétence pour proposer des zones de contrôle des émissions à l'OMI. En outre, les valeurs limites d'émission de NO_x et de PM sont des normes liées aux moteurs. Leur introduction dans le droit de l'UE nécessiterait soit l'élargissement du champ d'application de la directive, qui pour le moment ne couvre que les normes relatives aux combustibles soufrés, soit l'adoption d'un nouvel instrument. Cette décision pourrait être envisagée ultérieurement, compte tenu de l'évolution de la situation à l'OMI. Pour le moment, l'approche retenue est de ne pas créer de nouvelle zone de contrôle des émissions, et de laisser la Commission continuer à assister les États membres dans l'élaboration de propositions de nouvelles zones de contrôle et de nouvelles valeurs limites d'émission à présenter à l'OMI.

7. CONCLUSIONS

Les nouvelles valeurs limites fixées sur le plan international pour la teneur en soufre des combustibles marins devraient considérablement faire baisser les émissions de dioxyde de soufre dues au secteur maritime, ce qui contribuera grandement à la réalisation des objectifs environnementaux généraux définis dans la stratégie thématique de 2005 sur la pollution atmosphérique, et cadre avec les priorités de la stratégie Europe 2020³. Il en résultera en outre des avantages secondaires, sous la forme d'une réduction des émissions de NO_x et de particules. Les règles internationales procureront des avantages sur le plan de la santé humaine qui sont trois à treize fois supérieurs au coût de leur mise en œuvre, ainsi que d'autres avantages importants sur le plan de l'environnement. Il est également essentiel de veiller à ce que ces avantages escomptés se concrétisent, afin de promouvoir le respect des valeurs limites applicables pour la qualité de l'air ambiant, ce qui pose problème dans plusieurs États membres qui font actuellement l'objet de procédures d'infraction.

L'analyse d'impact confirme l'intérêt, du point de vue coût-efficacité, d'un alignement complet de la directive sur les règles de l'OMI concernant les normes relatives aux combustibles, y compris les normes applicables en dehors des ZCES, ainsi que sur les dispositions concernant les méthodes de réduction des émissions. L'intégration des normes internationales relatives aux combustibles dans le droit de l'UE renforcerait leur efficacité, car la surveillance et le contrôle de l'application relèveraient du régime de l'UE, qui est plus efficace que le système international. Le recours accru aux méthodes innovantes de réduction des émissions proposé en tant que solution équivalente de mise en conformité répond aux préoccupations concernant les répercussions, sur le plan du coût, des nouvelles règles de l'OMI. L'utilisation de ces méthodes permet de réduire sensiblement les coûts de mise en conformité avec les règles de l'OMI et encourage les solutions industrielles innovantes, en accord avec les priorités de la stratégie Europe 2020 et l'article 3 TFUE. Par ailleurs, l'analyse d'impact préconise le maintien du lien entre les normes plus strictes pour les combustibles à l'intérieur des ZCES et celles applicables aux navires à passagers assurant des services réguliers en dehors des ZCES. Toutefois, l'introduction d'une nouvelle norme ZCES pour les navires à passagers serait retardée de 5 ans afin d'éviter tout problème de disponibilité du combustible.

Il importe aussi tout particulièrement de renforcer l'efficacité du régime de surveillance et de contrôle de l'application de l'UE car, avec des normes relatives aux combustibles nettement plus exigeantes et des coûts de conformité associés plus élevés, les agents économiques pourraient être tentés de ne pas se mettre en conformité.

Enfin, l'analyse d'impact suggère que la Commission européenne et ses États membres utilisent et, si possible ou nécessaire, adaptent les instruments d'aide publique afin de faciliter la transition de l'industrie vers les nouvelles normes de l'OMI.

³ Communication de la Commission «EUROPE 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 final.