

Bruxelles, le 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

**relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces
exotiques envahissantes**

{ COM(2013) 620 final }

{ SWD(2013) 321 final }

{ SWD(2013) 323 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes

Résumé

1. DEFINITION DU PROBLEME

La question des espèces exotiques envahissantes (EEE) en Europe présente deux aspects: 1) le problème écologique causé par leur introduction, leur implantation et leur propagation, 2) l'échec des actions entreprises en raison de la fragmentation et de l'incohérence de la politique mise en œuvre au niveau de l'UE et des États membres, qui a pour conséquence l'aggravation du problème écologique.

Le problème écologique — Les espèces exotiques sont des espèces transportées par l'action de l'homme en dehors de leur aire de répartition naturelle, au-delà des barrières écologiques. Il est prouvé scientifiquement que, parmi ces espèces exotiques, 10 à 15 % d'entre elles ont des incidences négatives considérables sur la biodiversité, ainsi que de graves conséquences au niveau économique et social: il s'agit des espèces exotiques envahissantes (EEE). On recense deux causes principales à ce phénomène: 1) certaines espèces exotiques sont souhaitables et introduites dans l'UE, notamment au travers d'échanges commerciaux (intérêts commerciaux, espèces ornementales, animaux de compagnie, contrôle biologique, etc.); 2) certaines espèces exotiques sont introduites de façon involontaire sous la forme de contaminants présents sur certaines marchandises (lors du commerce d'autres marchandises que les EEE) ou en tant que «passagers clandestins» dans des moyens de transport. D'après les estimations, les EEE auraient coûté au moins 12 milliards d'euros par an à l'UE au cours des vingt dernières années. La présence de ces espèces a des répercussions tant sur les entreprises, y compris les petites et les microentreprises (par exemple, le ragondin nuisant à la production agricole), que sur les citoyens (par exemple, l'herbe à poux provoquant des allergies), les pouvoirs publics (par exemple, le rat musqué endommageant les infrastructures) et la biodiversité (par exemple, l'érisma rousse menaçant l'érisma à tête blanche). À mesure que les volumes des échanges et des transports augmentent, le nombre d'EEE introduites devient plus important. En outre, une fois les EEE introduites, elles s'implantent et se propagent, créant toujours plus de dommages, ce qui entraîne une aggravation de la situation. Si aucune mesure adéquate n'est prise, le coût à supporter par l'UE devrait augmenter en conséquence.

L'échec des actions entreprises — Rares sont les États membres qui disposent d'un cadre juridique complet pour s'attaquer à cette question et la plupart d'entre eux prennent des mesures *ad hoc* selon les espèces, ce qui a conduit à une approche fragmentaire et à un manque de coordination des actions menées pour résoudre un problème qui, de par sa nature, dépasse les frontières. Actuellement, seuls sont régis par la législation de l'UE les organismes

nuisibles et les agents pathogènes s'attaquant aux plantes et aux animaux, ainsi que les espèces exotiques introduites dans l'aquaculture (réglementés respectivement par le régime phytosanitaire, le régime de santé des animaux et le règlement sur l'utilisation des espèces exotiques en aquaculture), ce qui implique qu'une part substantielle du problème est ignorée. En outre, les actions menées actuellement à l'égard des EEE dans les États membres de l'UE sont essentiellement réactives et visent à réduire au minimum les dommages déjà causés.

Tous les États membres sont concernés par les EEE, mais à des moments différents et par des espèces différentes, car si certaines EEE touchent la plupart des pays de l'UE, d'autres en revanche ne sont problématiques que dans certaines régions ou dans certaines conditions écologiques ou climatiques. Il est à supposer que les pays où les volumes des échanges sont importants et où les points d'entrée sont nombreux sont susceptibles d'être davantage touchés par les introductions d'EEE. Il n'est pas possible de déterminer l'ampleur ou la concentration de la circulation de ces espèces à l'intérieur de l'Union, car il n'existe pas de contrôles internes des marchandises, ni de système de surveillance des espèces exotiques qui se déplacent dans la nature par delà les frontières. Les conséquences découlant de la présence des EEE étant ressenties dans l'ensemble de l'UE, une action coordonnée pour faire face à ce phénomène bénéficierait à tous les États membres de l'Union, mais requerrait clairement des efforts de la part de chacun d'entre eux.

2. L'ACTION DE L'UE SE JUSTIFIE-T-ELLE AU REGARD DE LA SUBSIDIARITE?

Le nombre d'EEE étant en augmentation malgré les politiques/initiatives actuelles, il est évident que l'approche adoptée n'est pas efficace. Dans la mesure où les espèces ne connaissent pas de frontières, l'action au niveau de l'UE est justifiée. Il sera nécessaire d'entreprendre une action coordonnée au niveau de l'UE afin de garantir que, lorsque des EEE pénètrent sur le territoire de l'Union pour la première fois, les États membres prennent rapidement des mesures qui protégeront ceux qui sont encore épargnés. Cette action garantira également la clarté juridique et l'application de conditions de concurrence équitables pour les secteurs utilisant ou commercialisant des espèces exotiques, tout en évitant une fragmentation du marché intérieur due aux différences existant entre les États membres pour ce qui est des restrictions appliquées au commerce des EEE. Certaines espèces sont envahissantes et très nuisibles dans certains pays, tandis qu'elles sont sans danger ou même profitables dans d'autres. Mener une action au niveau de l'UE conformément au principe de solidarité protégera les intérêts des États membres susceptibles de subir les conséquences les plus négatives. Enfin, les États membres qui disposent déjà d'une législation sur les EEE ont tout à gagner d'une approche commune, qui garantisse que les États membres voisins prennent des mesures pour la même espèce.

3. OBJECTIFS

Objectifs généraux:

réduire au minimum les effets négatifs des EEE sur la biodiversité et l'environnement et contribuer à **l'objectif fixé par l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2020**, en remplissant son objectif 5: *«D'ici à 2020, les espèces allogènes envahissantes et leurs voies d'accès seront répertoriées et traitées en priorité, les principales espèces seront endiguées ou éradiquées et les voies d'accès seront contrôlées pour éviter l'introduction et l'installation de nouvelles espèces»;*

réduire au minimum les conséquences sociales et économiques négatives des EEE sur l'économie de l'UE et les citoyens de l'Union et protéger le bien-être et la santé de ces derniers, en contribuant ainsi à la **stratégie Europe 2020**.

Objectifs spécifiques:

passer de l'approche réactive actuelle à une approche plus préventive envers les EEE;

donner la priorité aux actions ciblant les EEE pour lesquelles les avantages nets les plus élevés pourront être obtenus;

encourager une approche cohérente concernant les EEE dans l'ensemble de l'UE.

Objectifs opérationnels:

prévenir l'introduction intentionnelle d'EEE préoccupantes pour l'Union dans l'UE;

prévenir l'introduction non intentionnelle d'EEE dans l'UE et leur libération non intentionnelle dans l'environnement;

prévenir la libération intentionnelle d'EEE dans l'environnement;

mettre en place des systèmes d'alerte précoce et de réaction rapide pour prévenir la reproduction et la propagation des EEE préoccupantes pour l'UE;

éliminer, réduire au minimum ou atténuer les dommages en gérant les EEE préoccupantes pour l'UE implantées dans l'environnement.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Cinq options ont été envisagées, visant toutes la réalisation des cinq objectifs opérationnels, mais selon des niveaux d'ambition différents. Ces options ont été élaborées selon une double approche, laquelle incluait à la fois l'analyse des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs opérationnels (le contenu) et le type d'instrument d'action à utiliser (la forme).

Option 0 — L'option de base représente le statu quo sans adoption de nouvelles mesures: la législation régirait donc uniquement les organismes nuisibles et les agents pathogènes s'attaquant aux plantes et aux animaux, ainsi que les espèces exotiques introduites dans l'aquaculture. Il serait en outre possible de mettre en place des interdictions d'importation au moyen du règlement sur le commerce des espèces sauvages et la question des eaux de ballast serait résolue lorsque la convention sur les eaux de ballast entrerait en vigueur. Les États membres continueraient à agir au moyen de mesures *ad hoc*, sur la base des coûts liés aux dommages pour chaque espèce.

Option 1 — Encourager une action volontaire et renforcer la coopération, notamment par l'élaboration de lignes directrices, de codes de conduite sectoriels et d'autres campagnes de sensibilisation et de formation. Ces mesures viendraient s'ajouter à ce qui est déjà fait dans le cadre de l'option 0.

Option 2.1 — Élaborer un instrument législatif de base qui serait étayé par une liste unique d'EEE préoccupantes pour l'UE. Figureraient sur cette liste des espèces exotiques jugées envahissantes à la suite d'une évaluation des risques et considérées comme une menace à l'échelle de l'UE par un comité permanent composé de représentants des États membres. Cette liste serait assortie d'une série d'obligations pour les États membres: il leur faudrait, d'une part, prendre des mesures pour prévenir l'entrée dans l'UE des espèces figurant sur la liste (prévention) et, d'autre part, gérer les espèces figurant sur la liste qui sont déjà entrées et se sont implantées dans l'UE (réaction), en vue d'éviter leur propagation dans l'ensemble de l'UE et de réduire au minimum les dommages qu'elles causent. Le choix des mesures à prendre (éradication, confinement ou contrôle) serait laissé aux États membres.

Option 2.2 — Cette option élargit le champ d'application de l'option 2.1 au-delà de la liste des EEE préoccupantes pour l'UE pour ce qui est des règles régissant la libération dans l'environnement. Cette option consisterait en l'introduction d'un système selon lequel, dans le cas des EEE préoccupantes pour les États membres, une autorisation de libération serait demandée par les États membres.

Option 2.3 — Cette option élargit encore davantage le champ d'application de l'option 2.1 au-delà de la liste des EEE préoccupantes pour l'UE pour ce qui est des règles régissant la libération dans l'environnement. Cette option consisterait à créer un système selon lequel les nouvelles espèces exotiques ne peuvent être libérées dans l'environnement que si cette libération est explicitement approuvée et que les espèces concernées sont placées sur une liste de l'UE des espèces exotiques dont la libération est autorisée, après s'être assuré que ladite libération ne présenterait aucun risque.

Option 2.4 — Par rapport à l'option 2.2, cette option renforce les mesures relatives à la réaction rapide. Elle consisterait à introduire l'obligation pour les États membres d'éradiquer les EEE nouvellement implantées figurant sur la liste des EEE préoccupantes pour l'UE, plutôt que de les contrôler ou de les confiner, sauf si une dérogation a été accordée par la Commission.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

L'une des difficultés rencontrées lors de l'analyse des incidences des différentes options a été l'impossibilité de connaître à l'avance le nombre et le type des invasions auxquelles il faudra faire face, ainsi que l'identité et le nombre des espèces qui figureront sur la liste des EEE préoccupantes pour l'UE. En outre, jusqu'à récemment, on ne disposait que de rares études économiques complètes et à grande échelle sur les EEE.

Un autre point important à signaler est que les secteurs susceptibles d'être concernés par l'instrument législatif sont censés comprendre un certain nombre de PME, y compris des microentreprises. La Commission est consciente des effets de la législation sur les petites et microentreprises et s'efforce de réduire au minimum la charge pour ces entreprises; celles-ci devraient toutefois entrer dans le champ d'application de la législation. Les EEE peuvent avoir de graves incidences négatives sur les PME dans des secteurs tels que la sylviculture, l'agriculture, le tourisme et les activités de loisir. Ces secteurs bénéficieraient donc de la mise en place de mesures coordonnées pour lutter contre les EEE. D'autre part, d'autres PME, telles que les marchands d'animaux de compagnie et les horticulteurs, profitent du commerce des espèces exotiques et pourraient être touchés par l'introduction de dispositions législatives qui visent à lutter contre les EEE et qui peuvent imposer certaines restrictions à l'utilisation

d'espèces exotiques, bien qu'il soit généralement admis que, dans la plupart des cas, il existe des espèces de substitution.

L'analyse a recensé les principaux effets suivants:

Option 0 — Les actions menées actuellement coûtent déjà 1,4 milliard d'euros par an, mais le maintien du statu quo ne permettrait pas de prévenir l'aggravation des dommages économiques, sociaux et environnementaux causés par les EEE et serait donc inefficace pour atteindre les objectifs de la présente proposition.

Option 1 — Cette option n'impliquerait qu'une faible augmentation du coût de l'action par rapport à l'option 0, mais elle serait également inefficace pour prévenir l'aggravation des dommages.

Option 2.1 — Cette option ne devrait pas entraîner de hausse significative du coût de l'action (montant supplémentaire de 26 à 40 millions d'euros par an) par rapport à l'option 0 et pourrait en outre conduire à une diminution des coûts au fil du temps (un milliard d'euros par an). Les mesures proposées au titre de l'option 2.1 impliqueraient une réorganisation des dépenses actuelles, mettant davantage l'accent sur la prévention et moins sur la réaction (conformément au régime phytosanitaire et au régime de santé des animaux), et une utilisation plus efficace des ressources grâce à l'établissement d'un ordre de priorité cohérent. L'augmentation des coûts supplémentaires serait également limitée au minimum grâce à une utilisation maximale des dispositions en vigueur. L'option 2.1 pourrait avoir des conséquences néfastes sur le commerce international (mais uniquement dans le cas où les EEE à forte valeur couramment commercialisées seraient interdites), ainsi que sur les petites et microentreprises qui cultivent des EEE ou qui commercialisent des animaux de compagnie et des espèces ornementales (mais uniquement dans la mesure où des solutions de remplacement appropriées ne peuvent être trouvées). Les incidences économiques négatives potentielles seraient toutefois prises en compte lors de l'examen des espèces à inscrire sur la liste. D'autre part, prévenir l'aggravation des dommages bénéficierait principalement aux citoyens, aux pouvoirs publics et à d'autres opérateurs économiques, y compris de nombreuses petites et microentreprises, comme par exemple les agriculteurs et les sylviculteurs. Tous les opérateurs économiques tireraient également avantage du renforcement de la sécurité juridique et d'une meilleure coordination des mesures. Enfin, l'instrument législatif de base entraînerait des avantages sociaux, environnementaux et économiques importants qui compenseraient les coûts. En effet, non seulement le train de mesures pourrait permettre d'éviter des pertes d'emploi (consécutives, par exemple, à un effondrement de la pêche), mais il serait également bénéfique du point de vue de la santé publique et profiterait à des secteurs tels que l'immobilier et les équipements de loisir. Les incidences sur l'environnement seraient également positives, car les dommages causés à la biodiversité et aux services écosystémiques pourraient être évités. On estime que chaque EEE maîtrisée permettrait en moyenne d'économiser sur le long terme 130 millions d'euros par an pour ce qui est des coûts liés aux dommages et au contrôle. Il s'agit là d'une estimation approximative, mais elle illustre d'une manière simplifiée les avantages potentiels. De plus, même dans le cas où l'implantation de nouvelles EEE n'a pas pu être évitée, ces espèces seraient toutefois inscrites sur la liste et gérées d'une manière cohérente, ce qui permettrait d'éviter des coûts supplémentaires liés aux dommages.

Option 2.2 - Cette option permettrait d'adopter une approche plus préventive, sans créer de charges trop lourdes. Elle entraînerait des coûts administratifs pour les États membres qui ne

disposent pas encore d'un système d'autorisation et pour les opérateurs économiques qui ont un intérêt dans la libération d'espèces exotiques préoccupantes pour les États membres. Toutefois, ce système permettrait d'éviter l'introduction dans l'environnement d'EEE qui, bien que ne figurant pas dans la liste en tant qu'EEE préoccupantes pour l'UE, peuvent causer des dommages économiques, sociaux et environnementaux considérables.

Option 2.3 – Cette option consisterait à adopter l'approche de précaution la plus prudente du point de vue économique, social et environnemental. Toutefois, elle impliquerait un changement considérable par rapport à l'approche actuelle et entraînerait une charge administrative importante pour les secteurs économiques qui dépendent de l'introduction d'espèces exotiques dans l'environnement (par exemple, l'horticulture et la sylviculture).

Option 2.4 – Cette option garantirait que les nouvelles invasions soient immédiatement traitées de manière approfondie. L'éradication rapide de toute nouvelle invasion permettrait d'éviter les incidences économiques, sociales et environnementales négatives à long terme. Cette option nécessiterait un investissement initial plus élevé en ce qui concerne l'éradication, principalement pour les États membres, mais permettrait à la société dans son ensemble de bénéficier d'économies substantielles à plus long terme.

Enfin, il faut tenir compte du fait que les effets varieront selon les États membres en fonction de la structure de leurs entreprises, ainsi que de leurs conditions géographiques et climatiques. Par exemple, dans certains États membres, le secteur sylvicole occupe une place particulièrement importante (les pays nordiques, l'Allemagne) tandis que, dans d'autres États membres, c'est le secteur horticole qui est particulièrement développé (les Pays-Bas). Toutefois, il n'a pas été possible de recenser de déséquilibres particulièrement importants entre les États membres.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Sur la base de l'analyse des incidences, il a été possible de parvenir à la conclusion suivante:

Si l'**option 0** et l'**option 1** incluent plusieurs textes de la législation de l'Union et des États membres, elles ne traitent cependant pas la grande majorité des espèces et des voies d'accès. On estime que le coût des actions menées dans le cadre de ces options s'élève déjà à 1,4 milliard d'euros par an, principalement supporté par les États membres, mais celles-ci se sont révélées inefficaces pour atteindre les objectifs fixés et manquent de cohérence par rapport aux objectifs généraux de l'UE.

L'**option 2.1** permettrait de réduire sensiblement les incidences négatives des EEE et serait efficace du point de vue de la réalisation des objectifs. Les actions mises en œuvre dans le cadre de cette option entraîneraient un surcoût de seulement 26 à 40 millions d'euros par an. En outre, à terme, le coût des mesures pourrait diminuer pour atteindre un milliard d'euros/an. Cette option aurait des effets positifs sur l'efficacité des dépenses engagées par les pouvoirs publics des États membres et serait cohérente avec les objectifs généraux de l'UE.

L'**option 2.2** serait plus efficace, plus efficace et plus cohérente que l'option 2.1 avec des coûts supplémentaires modérés, car les États membres s'appuieraient le plus souvent sur des systèmes déjà existants.

L'**option 2.3** serait encore plus efficace et plus cohérente que l'option 2.2, mais imposerait dans le même temps de lourdes charges à certains opérateurs économiques, en particulier pour ce qui est de la production primaire, et cela nuirait à son efficacité.

L'**option 2.4** serait plus efficace, plus efficace et plus cohérente que l'option 2.2, avec des coûts supplémentaires modérés.

En résumé, l'option 2.3 devrait générer les meilleurs résultats pour ce qui est de l'efficacité et de la cohérence. Toutefois, les inconvénients qu'elle présente du point de vue économique sont jugés trop importants et, en conséquence, son rapport coût/avantage est moins favorable que celui de l'option 2.2. En revanche, les avantages supplémentaires qui découleraient de l'option 2.4 seraient considérables selon les estimations et devraient compenser les surcoûts par rapport à l'option 2.2 et à l'option 2.1. De plus, l'option 2.4 pourrait s'appuyer très efficacement sur les dispositions déjà en vigueur dans les États membres. Par conséquent, l'**option 2.4** apparaît comme l'**option privilégiée**, car elle se révèle la plus avantageuse du point de vue des coûts, bien qu'elle ne soit pas la plus efficace pour ce qui est de la biodiversité.

En choisissant l'option 2.4, il serait possible d'obtenir les résultats suivants: 1) le coût annuel des actions entreprises resterait stable ou même diminuerait au fil du temps, 2) les avantages (c'est-à-dire les économies réalisées du point de vue des coûts liés aux dommages et à la gestion) deviendraient de plus en plus importants au fil des ans, un nombre croissant d'invasions étant évité, 3) les coûts globaux engendrés par le problème des EEE n'augmenteraient pas autant que si aucune mesure n'était prise au niveau de l'UE.

7. SUIVI ET EVALUATION

Le suivi et l'évaluation des résultats de l'instrument proposé seront réalisés au moyen des rapports et des notifications que le texte juridique rend obligatoires. Sur cette base, la Commission et d'autres organismes seront en mesure d'élaborer des rapports sur les indicateurs et de suivre les progrès accomplis par rapport aux objectifs.

Les obligations en matière de rapports reposeraient sur les mécanismes de déclaration existants tels que ceux prévus par la directive «Oiseaux» et la directive «Habitats», la directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», ainsi que les régimes de santé des animaux et des végétaux et de l'aquaculture. Ces obligations seraient limitées au strict minimum nécessaire pour garantir l'application de la législation et d'autres engagements internationaux de manière à éviter les charges administratives inutiles.

La législation inclurait une clause de réexamen permettant d'adapter l'approche en fonction des progrès scientifiques et techniques et de la modifier progressivement à la lumière des problèmes soulevés au cours de la mise en œuvre.