

Bruxelles, le 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

**relatif à une proposition législative et à des mesures non législatives supplémentaires
visant à renforcer les inspections et l'application du règlement (CE) n° 1013/2006 du
Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets**

{ COM(2013) 516 final }

{ SWD(2013) 268 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

relatif à une proposition législative et à des mesures non législatives supplémentaires visant à renforcer les inspections et l'application du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Quel est précisément le problème?

Le problème qu'il convient de résoudre est la fréquence élevée des transferts illicites de déchets au départ de l'Union vers certaines destinations qui ne respectent pas les dispositions du règlement de l'Union concernant les transferts de déchets¹, le «règlement sur les transferts de déchets». Il ressort des inspections effectuées dans les ports maritimes, sur les routes et dans les entreprises que, dans l'Union, environ 25 % des transferts contenant des déchets ne sont pas conformes au règlement sur les transferts de déchets. De nombreux rapports d'ONG, articles et études publiés au cours de la période 2007-2011 ont montré que d'importantes quantités de déchets provenant de l'Union sont exportées illicitement vers des pays en développement d'Afrique et d'Asie. Les coûts beaucoup moins élevés de traitement et d'élimination des déchets dans les pays en développement constituent une incitation économique importante pour les transferts illicites de déchets. Ces coûts sont inférieurs principalement parce que la réglementation environnementale et sanitaire est moins stricte que dans l'Union. Les négociants qui enfreignent la loi cherchent donc à éviter les coûts plus élevés pratiqués au sein de l'Union en acheminant illégalement les déchets vers des installations moins onéreuses et de piètre qualité situées dans les pays en développement.

L'abandon ou le traitement non conforme aux normes des déchets à la suite d'un transfert illicite ont souvent des répercussions considérables sur l'environnement et la santé. Les déchets éliminés de manière inappropriée ou non traités peuvent engendrer de graves problèmes environnementaux et sanitaires pour les populations situées à proximité de la zone d'élimination. Les fuites provenant des déchets mis en décharge ont également des conséquences néfastes pour les sols et les cours d'eau et génèrent une pollution de l'air, notamment par des émissions de métaux lourds et de polluants organiques persistants. Outre les risques sanitaires à long terme pour les citoyens et les travailleurs, ces pratiques contribuent également au réchauffement planétaire et à l'appauvrissement de la couche d'ozone. L'ampleur de ces répercussions est étroitement liée à l'utilisation de techniques de traitement de déchets appropriées ou non. La nature déjà toxique des substances dangereuses représente souvent un risque accru en raison de l'absence d'équipements de protection individuelle ou de l'inexistence de mesures de lutte contre la pollution dans le cadre du traitement des déchets dans les pays destinataires des transferts illicites de déchets.

Les transferts illicites de déchets entraînent également des coûts considérables pour les États membres et les opérateurs. Ceux-ci comprennent les coûts des opérations de nettoyage après le transfert et l'abandon illicites des déchets ainsi que les coûts de rapatriement des déchets vers le pays d'origine. De plus, la «fuite» actuelle de déchets par l'intermédiaire de transferts illicites vers des installations de traitement non conformes aux normes situées dans l'Union ou dans des pays tiers entrave l'accès à des matières premières de valeur. L'augmentation des quantités de déchets acheminés par des voies légales à des fins de valorisation et de traitement aurait pour effet d'optimiser les processus, d'améliorer les techniques de tri et donc la qualité des déchets et enfin, d'assurer un meilleur accès à des matières premières de haute qualité. Par ailleurs, l'absence actuelle de conditions de concurrence équitables en raison des importantes disparités existant dans les pratiques de contrôle de l'application de la réglementation défavorise, sur le plan économique, les entreprises respectueuses de la loi. Les taux élevés de

¹ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets (JO L 190 du 12.7.2006, p. 1).

transferts illicites ont donc une incidence négative sur les activités licites de traitement et d'élimination des déchets.

1.2. Qui est concerné au premier chef?

Les inspections et le contrôle de l'application du règlement sur les transferts de déchets concernent essentiellement les acteurs suivants:

- les autorités des États membres qui effectuent les inspections des transferts de déchets au niveau national, régional ou local;
- les négociants et les transporteurs de déchets qui respectent les exigences du règlement sur les transferts de déchets;
- les négociants et les transporteurs de déchets qui ne respectent pas la législation en utilisant les lacunes en matière de contrôle de l'application et d'inspections dans les États membres pour contourner le règlement sur les transferts des déchets au détriment des aspects environnementaux et sanitaires;
- les citoyens ayant des problèmes de santé dus à l'abandon ou à la mauvaise gestion des déchets.

1.3. Pourquoi l'intervention publique est-elle nécessaire?

Les exigences en matière d'inspections et de contrôle de l'application sont formulées de manière générale dans le règlement sur les transferts de déchets (article 50). Le règlement sur les transferts de déchets ne contient aucune disposition particulière concernant les modalités d'exécution des inspections. Par conséquent, il existe de grandes disparités entre les États membres. Certains ont mis en place des systèmes d'inspection complets et performants qui ciblent les transferts de déchets soit dans les ports soit sur les sites des producteurs et des collecteurs de déchets, tandis que d'autres rencontrent d'importantes difficultés pour appliquer la réglementation et ne disposent pas des structures et des ressources adéquates pour contrôler les flux de déchets et effectuer des inspections.

Cette situation pousse les exportateurs de déchets illicites à choisir d'expédier leurs déchets en passant par les États membres qui effectuent le moins de contrôles, phénomène connu sous le nom de «shopping portuaire». Si le contrôle de l'application de la réglementation est renforcé dans un État membre, les exportateurs qui ne respectent pas la législation transfèrent leurs exportations vers un autre État membre. Il n'est dès lors possible d'empêcher efficacement les transferts illicites de déchets que si des contrôles suffisants sont réalisés dans tous les États membres.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

2.1. Base juridique

L'Union européenne a le droit d'agir sur la base de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La législation en vigueur de l'Union, y compris l'article 50 du règlement sur les transferts de déchets, contient certaines dispositions concernant le contrôle de l'application visant à garantir que des systèmes d'inspections efficaces sont mis en place dans les États membres. Cependant, le contrôle de l'application du règlement sur les transferts de déchets est inégal et des quantités importantes de différents types de déchets illicites continuent à être exportées au départ de l'Union. Un des principaux problèmes semble être le fait que le règlement sur les transferts de déchets ne contient actuellement aucun critère spécifique concernant la planification des inspections, la charge de la preuve, les inspections en amont et la formation.

2.2. Le «critère de nécessité»

Les transferts de déchets sont par nature internationaux et nécessitent la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la réglementation de manière identique par tous les États membres afin de garantir des conditions de concurrence équitables et de limiter les transferts illicites de déchets qui entravent les échanges internationaux et de l'Union et mettent en péril la santé humaine et l'environnement. Une action de l'Union apparaît dès lors nécessaire.

Les exigences en matière d'inspection ne sont pas précisées dans la législation en vigueur (article 50 du règlement sur les transferts de déchets), ce qui entraîne des insuffisances et des inégalités dans la mise en œuvre et le contrôle de l'application dans l'ensemble de l'Union. À l'heure actuelle, il est donc impossible de réaliser les objectifs stratégiques du règlement sur les transferts de déchets.

Les États membres ont tout intérêt à ce que le contrôle de l'application du règlement sur les transferts de déchets soit efficace dans les autres États membres. En effet, les déchets acheminés vers des pays tiers sont souvent initialement transportés au sein de l'Union. Par conséquent, un contrôle de l'application insuffisant dans certains États membres entraîne un surcroît de travail pour les autorités de contrôle d'autres États membres. Par ailleurs, il se peut que les entreprises qui cherchent à éviter les États membres dans lesquels le règlement sur les transferts de déchets est correctement mis en œuvre transportent les déchets vers des États membres où l'application dudit règlement est insuffisante, parce que les risques de se faire prendre sont moindres. Afin de résoudre ces problèmes, il est essentiel d'agir à l'échelle de l'Union, étant donné que l'Union dans son ensemble doit réduire les incidences de ses déchets dans les pays tiers, mais son action est limitée par le maillon le plus faible de la chaîne de contrôle. Il apparaît dès lors nécessaire d'adopter des procédures d'inspection harmonisées dans l'Union.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UNION

La mise en œuvre des exigences légales proposées en ce qui concerne les inspections des transferts de déchets vise essentiellement à atteindre les objectifs ci-après.

Objectif général: protéger l'environnement et la santé en réduisant les transferts illicites de déchets.

Objectifs spécifiques: améliorer la mise en œuvre et le contrôle de l'application du règlement sur les transferts de déchets de l'Union, contribuant ainsi à l'accomplissement de la tâche de la Commission figurant à l'article 17, paragraphe 1, du traité UE; réduire les coûts dans les États membres concernant la dépollution et le rapatriement des déchets, par exemple; améliorer l'accès aux matières premières et contribuer à l'utilisation efficace des ressources; et garantir des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'Union pour les acteurs du secteur des déchets.

Objectifs opérationnels: renforcer et améliorer l'efficacité des inspections des transferts de déchets; et harmoniser les critères utilisés dans les différents États membres en matière d'inspections.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les options stratégiques analysées ont fait l'objet d'une consultation des parties prenantes et ont suscité de nombreuses observations durant ce processus. Elles vont des éventuelles modifications de la législation de l'Union à des mesures non législatives. Elles ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être combinées afin de renforcer le contrôle de l'application du

règlement sur les transferts de déchets. Quatre options stratégiques principales ont été recensées et évaluées au regard de leurs répercussions économiques, sociales et environnementales:

Option 1 - Aucune action au niveau de l'Union

Option 2 - Exigences et critères spécifiques en matière d'inspections des transferts de déchets introduits dans la législation de l'Union par une modification de l'article 50 du règlement sur les transferts de déchets afin de remédier aux lacunes concrètes au niveau du contrôle de l'application relevées dans l'analyse d'impact: absence de planification des inspections et d'évaluations des risques; dispositions insuffisantes concernant la charge de la preuve; absence d'inspections en amont afin de déceler les exportations illicites; et absence de formation des inspecteurs.

Option 3 - Orientations pour les inspections des transferts de déchets à l'échelle de l'Union afin de traiter les quatre domaines spécifiques dans lesquels la nécessité de définir des orientations a été relevée dans l'analyse d'impact: faciliter le contrôle des transferts par les autorités douanières; assurer une gestion écologiquement rationnelle dans les installations de traitement et de recyclage dans les pays tiers; favoriser la traçabilité des déchets par des moyens techniques; et encourager la coopération, la coordination et le suivi.

Option 4 - Combinaison d'exigences législatives et d'orientations de l'Union

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Option 1 - Aucune action au niveau de l'Union

L'option consistant à ne pas agir n'implique aucun changement et laisse le soin aux États membres de prendre leurs propres dispositions pour effectuer les inspections des transferts de déchets afin de remédier à leur situation nationale spécifique. Par ailleurs, cette option ne résout aucun des problèmes exposés dans le rapport. L'absence de règles précises à l'échelle de l'Union concernant les inspections ouvre la voie à différentes interprétations et à des disparités de mise en œuvre entre les États membres. L'inefficacité actuelle et les insuffisances spécifiques des inspections des transferts de déchets dans de nombreux États membres risquent d'entraîner une augmentation des taux de transferts illicites de déchets.

Les problèmes actuels, à savoir des répercussions négatives considérables sur l'environnement et la santé humaine ainsi que des coûts élevés pour les États membres (dépollution des déchets transférés illicitement) et l'industrie (absence de conditions de concurrence équitables), subsisteraient. On ne disposerait pas d'un meilleur accès aux matières premières et on continuerait à utiliser les ressources de manière inefficace. Cette option risquerait également d'entraîner une délocalisation des emplois en dehors de l'Union.

Option 2 - Exigences et critères spécifiques en matière d'inspections des transferts de déchets dans la législation de l'Union

Les États membres dont les systèmes d'inspection des transferts de déchets sont déjà efficaces supporteront de faibles coûts. En fait, leurs coûts seraient moins élevés si des inspections appropriées étaient effectuées à la source dans les autres États membres, étant donné que les transferts illicites de déchets proviennent souvent d'un État membre et sont exportés en passant par un autre État membre. Cette option permettrait de relâcher la pression exercée sur les points de sortie traditionnels des transferts illicites de déchets au départ de l'Union.

Les États membres qui ne disposent pas des capacités et de l'infrastructure d'inspection appropriées devraient engager de nouveaux inspecteurs et déterminer les capacités nécessaires pour satisfaire aux nouvelles exigences législatives. Selon l'analyse d'impact, le coût annuel total de l'augmentation des capacités et de l'infrastructure d'inspection dans l'ensemble de l'Union est estimé à 4 000 000 EUR. Aucun coût ne serait répercuté sur les entreprises et les consommateurs respectueux de la loi, mais ces coûts seraient supportés par les exportateurs qui enfreignent la loi, conformément au principe du pollueur-payeur. Cette option ne présente pas de coûts supplémentaires pour les opérateurs économiques, à l'exception des opérateurs soupçonnés d'enfreindre la réglementation à qui la charge de la preuve incomberait dans certains cas spécifiques. Les coûts pourraient être couverts par les recettes potentielles tirées des amendes ou des sanctions imposées aux opérateurs qui enfreignent la réglementation et pourraient également être compensés par les économies réalisées grâce aux coûts évités concernant le rapatriement et la dépollution.

Option 3 - Orientations pour les inspections des transferts de déchets à l'échelle de l'Union

Il est peu probable que des orientations *seules* puissent contribuer à améliorer les inspections des transferts de déchets dans tous les États membres. Il existe déjà au niveau de l'Union une multitude d'orientations concernant les transferts de déchets et les inspections, mais leur nature non contraignante représente une difficulté majeure pour la réalisation de l'objectif visant à améliorer le contrôle de l'application du règlement sur les transferts de déchets. Si ces orientations ne sont pas suivies par quelques États membres, le «shopping portuaire» se poursuivra.

Option 4 - Combinaison d'exigences législatives et d'orientations de l'Union

Cette option présentera les mêmes coûts et avantages que les options 2 et 3 combinées. En d'autres termes, les coûts supplémentaires, les réductions de coûts et les avantages économiques de dispositions législatives contraignantes seraient identiques à ceux de l'option 2 et s'accompagneraient de coûts supplémentaires très faibles pour ce qui est des orientations comme dans l'option 3. Au regard des coûts et des avantages nets des options 2 et 3, ces options pourraient être considérées comme se renforçant mutuellement.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Le premier critère consiste à déterminer si l'option résout les problèmes recensés dans l'analyse d'impact. Le deuxième critère consiste à évaluer les coûts nets, c'est-à-dire la différence estimée entre les coûts et les avantages économiques. Si l'on applique ces critères, l'option 4 (combinaison d'exigences législatives et d'orientations de l'Union) serait la seule option qui résout tous les problèmes recensés dans l'analyse d'impact et qui présente également les coûts nets les plus faibles. Cette option a également les répercussions économiques, sociales et environnementales les plus favorables.

7. SUIVI ET EVALUATION

L'efficacité des mesures proposées pour résoudre le problème des transferts illicites de déchets devrait faire l'objet d'un suivi et être évaluée comme suit:

1) Mise en place des infrastructures, des capacités et des systèmes de contrôle de l'application appropriés. La planification des inspections proposée sera considérée satisfaisante dans la pratique si elle aboutit à la mise en place d'infrastructures et de capacités appropriées, de systèmes de contrôle de l'application performants et d'inspections renforcées des transferts de déchets dans les États membres.

2) Réduction des transferts illicites de déchets. L'efficacité des mesures proposées pourrait être mesurée au moyen de statistiques montrant une réduction des taux de transferts illicites de déchets.

3) Suivi réalisé par la Commission. Lorsqu'elle vérifie les informations communiquées par les États membres concernant la mise en œuvre du règlement sur les transferts de déchets, la Commission pourrait analyser et évaluer les incidences des mesures législatives sur les inspections et les transferts illicites et en tenir compte, le cas échéant, lors de l'élaboration de son rapport trisannuel sur la mise en œuvre du règlement sur les transferts de déchets.

4) Projets sur place. Un autre outil de mesure serait d'évaluer les cas spécifiques de non-respect de la réglementation décelés par les inspections sur le plan des économies réalisées, c'est-à-dire les coûts évités de rapatriement, de dépollution, etc., ainsi que les améliorations environnementales sur place, c'est-à-dire dans les pays de destination qui reçoivent actuellement des transferts illicites de déchets. Cela pourrait être mis en pratique au moyen de projets dans les pays en développement.

5) Estimations fondées sur une augmentation des taux de recyclage. Les taux de recyclage des déchets font l'objet d'un suivi au sein de l'Union en vertu de la législation nationale et de l'Union. L'augmentation des taux de recyclage pourrait être utilisée pour montrer que les exigences proposées portent leurs fruits puisque cela prouve que les déchets ont été recyclés au lieu d'être exportés illicitement et abandonnés.