



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.3.2016
COM(2016) 168 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation, au titre du programme REFIT, de la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison

Évaluation, au titre du programme REFIT, de la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison

Structure:

1. Introduction

1.1 Directive 2000/59/CE et son rôle dans la lutte contre la pollution causée par les navires

1.2 Suivi et évaluation

2. Principales conclusions de l'évaluation

2.1 La directive a-t-elle été pertinente au vu de ses objectifs?

2.2 La directive a-t-elle été efficace pour atteindre ses objectifs?

2.3 La directive a-t-elle atteint ses objectifs de manière efficiente?

2.4 Comment la directive génère-t-elle de la valeur ajoutée européenne?

2.5 La directive est-elle cohérente avec d'autres actes pertinents de la législation communautaire?

3. Point de vue de la Commission

3.1 Disponibilité d'installations de réception portuaires adéquates

3.2 Dépôt des déchets dans des installations de réception portuaires

3.2.1 Contrôle et application

3.2.2 Utilisation de mesures d'incitation

3.3 Charge administrative

3.3.1 Définitions et formulaires incohérents

3.3.2 Différentes procédures d'exemption

3.4 Qualité de l'étude

4. Prochaines étapes

4.1 Mesures à court et moyen terme

4.1.1 Révision de l'annexe II de la directive

4.1.2 Développement d'orientations interprétatives

4.1.3 Développement du système commun d'information et de suivi

4.2 Révision législative de la directive

1. INTRODUCTION

1.1 Directive 2000/59/CE et son rôle dans la lutte contre la pollution causée par les navires

Les rejets opérationnels de déchets par les navires constituent une menace considérable pour l'environnement marin. Pour inverser cette tendance, l'Union européenne a adopté la directive 2000/59/CE¹ sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (la «directive sur les installations de réception portuaires»). L'objectif de la directive sur les installations de réception portuaires est de «réduire les rejets de déchets d'exploitation des navires et de résidus de cargaison en mer, et notamment les rejets illicites, effectués par les navires utilisant les ports de la Communauté, en améliorant la disponibilité et l'utilisation des installations de réception portuaires» (article 1^{er}).

La directive sur les installations de réception portuaires est déterminante pour atteindre l'objectif d'un transport maritime sans déchet, tel que défini dans la communication de la Commission concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018². Elle contribue également à la mise en œuvre correcte de la hiérarchie des déchets de l'Union européenne, en appliquant les principes de la loi européenne sur les déchets dans le contexte de la réception et du traitement des déchets d'exploitation des navires, ainsi qu'à la réduction des déchets marins provenant de sources marines. À ce titre, la directive sur les installations de réception portuaires soutient la réalisation des objectifs et cibles définis dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire³ et dans le 7^e programme d'action en faveur de l'environnement⁴.

La directive sur les installations de réception portuaires se base sur les exigences de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (convention MARPOL). MARPOL exige des parties contractantes⁵ qu'elles fournissent des installations de réception portuaires pour les déchets des navires qui ne peuvent pas être rejetés en mer. Ces installations doivent être adéquates pour répondre aux besoins des navires utilisant le port, sans causer de retards anormaux.

Outre les obligations de MARPOL relatives aux installations de réception portuaires, la directive sur les installations de réception portuaires impose un certain nombre de prescriptions supplémentaires aux utilisateurs et exploitants des ports, notamment:

- Développement de plans de réception et de traitement des déchets dans les ports;
- Notification préalable des déchets par les navires avant d'entrer dans le port;

¹ JO L 332 du 28.12.2000, p. 81.

² COM(2009) 8: «Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018». <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/197854>.

³ COM(2015) «Boucler la boucle — Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire»: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>; la section 5.1 fait référence à la révision planifiée de la directive 2000/59/CE, qui se penchera sur la question des déchets marins provenant des navires.

⁴ Décision n° 1386/2013/UE du 20 novembre 2013; l'Union européenne a également pris des engagements internationaux pour la réduction des déchets marins, cf. notamment la conférence Rio+20 et la mise en œuvre d'objectifs de développement durable.

⁵ C.-à-d. les parties contractantes à la convention MARPOL: 152 États, représentant 99,2 % du tonnage mondial.

- Dépôt obligatoire des déchets d'exploitation des navires;
- Paiement de redevances par les navires pour la réception de leurs déchets d'exploitation;
- Exemptions pour les navires effectuant des services réguliers qui comportent des escales fréquentes et régulières;
- Inspections afin de vérifier que les navires respectent les exigences de dépôt;
- Développement d'un système d'information et de suivi.

Ces éléments clés visent à s'assurer que les ports de l'UE fournissent des installations de réception portuaires adéquates, tel qu'établi par les plans de réception et de traitement des déchets, et que tous les navires déposent leurs déchets d'exploitation et leurs résidus de cargaison dans les installations de réception portuaires, via un dépôt obligatoire et un système de recouvrement des coûts approprié. La transmission d'information sur les dépôts de déchets (prévus) des navires aux ports est un élément clé pour s'assurer de l'efficacité de la planification de la réception des déchets et du contrôle des dépôts obligatoires. Pour cela, la directive sur les installations de réception portuaires impose l'utilisation d'un formulaire de notification identifiant les déchets d'exploitation et les résidus de cargaison du navire à déposer et/ou restant à bord selon l'exception de capacité de stockage suffisante. Afin de garantir davantage encore le bon fonctionnement des transports maritimes et d'éviter d'imposer aux navires effectuant des services réguliers qui comportent des escales régulières des charges indues, ceux-ci peuvent être exemptés de certaines obligations de la directive, dans des conditions spécifiques. La directive sur les installations de réception portuaires prévoit également un système de contrôle et d'application, reposant principalement sur des inspections. La mise en place d'un système d'information et de suivi devrait tout d'abord contribuer à l'identification des navires qui n'ont pas déposé leurs déchets d'exploitation ni résidus de cargaison.

1.2 Suivi et évaluation

La Commission a évalué la mise en œuvre et l'efficacité de la directive sur les installations de réception portuaires dans le temps. Dans un premier temps, tous les États membres envoyait des rapports de mise en œuvre⁶. Par la suite, plusieurs ateliers et discussions ont été organisés avec les parties concernées, et l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA)⁷ a préparé un rapport d'évaluation horizontale suite à un cycle de visites aux États membres afin de contrôler la mise en œuvre de la directive⁸.

En 2014, la Commission a décidé d'entreprendre une évaluation du titre du programme REFIT de la directive sur les installations de réception portuaires et, à cette fin, a lancé une étude d'évaluation, qui s'est terminée en mai 2015⁹. L'objectif de l'évaluation au titre du programme REFIT était d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité de la directive sur les

⁶ Rapports d'avancement de la mise en œuvre de la directive 2000/59/CE, soumis par les États membres en 2006.

⁷ Les rapports d'ateliers sont disponibles (en anglais) sur la page: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/environment/port-waste-reception-facilities.html>

⁸ Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities Directive (Directive 2000/59/EC) (en anglais), EMSA, 2010, <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/doc/prf/emsa-report.pdf>

⁹ Évaluation ex post de la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, rapport final (Panteia/PwC, mai 2015), disponible à l'adresse suivante:

<http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>

installations de réception portuaires. L'évaluation a porté sur des questions relatives à la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la valeur ajoutée européenne et la cohérence de la directive sur les installations de réception portuaires.

Le présent rapport exposera les principales conclusions de l'étude sur ces questions, ainsi que le point de vue de la Commission et les prochaines étapes recommandées.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'EVALUATION

Les conclusions de l'évaluation présentées ci-dessous ont dans certains cas été basées sur l'hypothèse que les impacts, ainsi que les bénéfices et les coûts peuvent être intégralement attribués à la directive sur les installations de réception portuaires. Dans d'autres cas, les limitations de données ont nécessité l'application d'indicateurs comparables pour les déchets rejetés en mer, ou une extrapolation des volumes de dépôt de déchets au niveau de l'Union européenne, ce qui a eu un impact sur la solidité des données présentées et sur les conclusions tirées à partir de celles-ci.

2.1 La directive a-t-elle été pertinente au vu de ses objectifs?

Le secteur du transport maritime contribue considérablement à la présence de déchets huileux, d'eaux résiduaires et d'ordures dans l'environnement marin. On estime que les rejets opérationnels par les navires constituent 45 % de la quantité totale estimée d'huile circulant chaque année dans l'environnement marin¹⁰. Les eaux résiduaires produites à bord sont un type de déchets affectant particulièrement le transport de passagers, avec des estimations d'environ 40 à 50 litres d'eaux résiduaires par passager par jour¹¹. En moyenne, 20 % des déchets marins (ordures) dans l'environnement marin proviennent des navires, avec des différences considérables entre les différents bassins maritimes¹². En requérant des installations de réception portuaires adéquates, ainsi qu'en imposant le dépôt obligatoire des déchets dans ces installations, la directive sur les installations de réception portuaires vise à limiter les risques que les navires ne rejettent leurs déchets en mer. La combinaison du dépôt obligatoire des déchets et de la mise à disposition d'installations de réception portuaires adéquates, d'une part, et de mesures d'incitation visant à influencer le comportement des utilisateurs des ports d'autre part, s'est avérée pertinente au vu des objectifs environnementaux de la directive.

- *L'obligation de fournir des installations de réception portuaires adéquates et la disposition relative au dépôt obligatoire des déchets dans les installations de réception portuaires sont pertinentes et nécessaires pour atteindre les objectifs généraux de la directive, dans la mesure où elles entraînent une diminution des rejets des déchets d'exploitation et résidus de la cargaison en mer.*

2.2 La directive a-t-elle été efficace pour atteindre ses objectifs?

¹⁰ GESAMP 2007, Report No. 75: Estimates of oil entering the marine environment from sea-based activities (en anglais).

¹¹ Butt, N. 2007, «the impact of cruise ship-generated waste on home ports and ports of call: Marine policy 31» (en anglais).

¹² Site Web de la DG ENV, CE: http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/deccriptor-10/index_en.htm

La disponibilité d'installations de réception portuaires adéquates et leur exploitation et leur planification se sont généralement améliorés avec l'introduction de plans de réception et de traitement des déchets régulièrement mis à jour. Sur la base d'enquêtes auprès des parties prenantes et des rapports précédents de l'EMSA¹³, il a été conclu que la capacité des ports dans l'Union européenne à recevoir et traiter les différents types de déchets couverts par la directive s'était améliorée depuis l'entrée en vigueur de ladite directive. À l'heure actuelle, les ports dans l'Union européenne sont généralement capables de recevoir et de traiter les différents types de déchets, à quelques exceptions près en ce qui concerne les résidus de cargaisons d'hydrocarbures et certains types spécifiques de déchets dangereux. Toutefois, aucune évaluation détaillée n'a été réalisée quant à la mesure dans laquelle la situation existante s'est améliorée suite à la mise en œuvre de la directive. Malgré les améliorations générales des installations de réception portuaires, certains points restent problématiques en termes d'adéquation, en particulier en matière de dépôt d'ordures (séparation des déchets solides à bord et pas de collecte séparée à terre), des problèmes de capacité pour les eaux résiduaires et la réception de déchets relevant de l'annexe VI de MARPOL (résidus provenant des systèmes d'épuration des gaz d'échappement). En outre, la directive n'a pas été capable de garantir la pleine participation de toutes les parties prenantes concernées via une consultation appropriée de ces plans. Les utilisateurs des ports ne sont souvent pas suffisamment impliqués dans le développement, la mise en œuvre et la révision desdits plans, de sorte que leurs besoins ne sont pas complètement pris en compte.

La directive sur les installations de réception portuaires a contribué à une augmentation des volumes d'ordures (annexe V de MARPOL) déposés dans les ports européens. Les données indiquent qu'en 2013, les navires ont déposé plus du double de déchets qu'en 2004. Les volumes de dépôt des eaux résiduaires (annexe IV de MARPOL) dans les installations de réception portuaires sont restés relativement stables et, dans l'ensemble, une tendance négative s'est dessinée pour les déchets huileux (annexe I de MARPOL) déposés dans les ports, avec une grande diminution entre 2008 et 2010, après quoi les volumes de déchets huileux déposés sont généralement restés au même niveau. Dans un même temps, les rejets estimés de déchets huileux en mer ont considérablement diminué, selon les tendances de suivi et de détection des déversements d'hydrocarbures potentiels, qui sont passées d'une moyenne de 10,77 détections de déversement d'hydrocarbures par 1 000 km² en 2008 à une moyenne de 3,89 en 2013. Cette tendance est également influencée par les évolutions technologiques en matière de moteurs et de carburant des navires, qui réduisent la quantité de déchets huileux à bord des navires. Les volumes accrus d'ordures déposés dans les ports indiquent un effet positif de la directive sur les installations de réception portuaires quant à son objectif de réduire les rejets en mer. Un facteur externe influence également la tendance notée pour les dépôts des eaux résiduaires: la capacité supérieure des navires de croisière à traiter les eaux résiduaires à bord.

Les variations de dépôt des déchets sont partiellement influencées par les systèmes de recouvrement des coûts mis en place par les ports. D'un port et d'une région à l'autre, ces

¹³ EMSA(2010) Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities (Directive 2000/59/EC) (en anglais); EMSA (2012), Study on the delivery of ship-generated waste and cargo residues (Ramboll) (en anglais).

systèmes présentent des variations considérables en ce qui concerne la contribution indirecte minimale qui doit fournir l'incitation requise à ne pas déverser les déchets en mer. Il a été démontré qu'une quantité nettement inférieure de déchets était déposée dans les ports appliquant le système de redevance directe de 100 %, selon lequel les redevances sur les déchets sont intégralement imposées sur la base des volumes déposés. Pendant la période examinée (2004-2013), les dépôts de déchets huileux effectués dans le cadre de ces systèmes représentent seulement la moitié des volumes déposés dans le cadre des autres systèmes de recouvrement des coûts, tandis que les volumes d'ordures déposés dans le cadre des systèmes de coûts directs ne représentent pas même un tiers des volumes d'ordures déposés dans le cadre des autres systèmes en place dans les ports de l'Union européenne. La grande variété des systèmes de recouvrement des coûts existants dans les différents États membres, et en particulier la manière dont les redevances sur les déchets sont calculées, réduit la transparence pour les utilisateurs des ports et donne l'impression que les redevances pour les installations de réception portuaires sont trop élevées.

Dans le même temps, il existe des différences considérables entre les ports et les régions en matière d'interprétation et d'application de l'exigence de dépôt obligatoire des déchets d'exploitation des navires, ainsi que d'application des exemptions pour les navires effectuant des services réguliers. Alors que dans certains ports l'exigence de dépôt des déchets est strictement appliquée, dans d'autres les autorités compétentes n'imposent pas le dépôt de tous les déchets d'exploitation des navires tel que prévu par la directive, et tendent à faire une exception pour le dépôt des eaux résiduaires, qui peuvent être rejetées en mer au titre des exigences opérationnelles de MARPOL. Les différences dans la mise en œuvre des régimes d'exemption, en particulier en termes d'application des critères d'exemption, ont une influence sur l'efficacité des opérations de gestion des déchets et peuvent causer des retards anormaux à des navires. Les données démontrent également qu'il n'existe pas suffisamment de garanties que des accords en matière de dépôt sont en place, comme cela est requis par la directive pour les cas d'exemption, ce qui entraîne une réduction des dépôts de déchets dans les ports. Certaines données étayent l'hypothèse que ces différences ont restreint l'efficacité générale de la directive en termes de réduction des dépôts de déchets, mais ne sont pas suffisamment détaillées pour déterminer l'étendue du problème.

- *La directive sur les installations de réception portuaires a seulement été partiellement efficace pour atteindre les objectifs visés.*

2.3 La directive a-t-elle atteint ses objectifs de manière efficiente?

Bien que les avantages de la directive sur les installations de réception portuaires soient apparents, c'est-à-dire que tous les déchets qui ne sont pas rejetés en mer peuvent être considérés comme un avantage direct pour la société, quantifier ces avantages représente un véritable défi. L'évaluation a comparé les avantages des «ordures non rejetées en mer», basés sur une estimation des coûts de dépollution¹⁴, aux coûts annuels de la mise en œuvre de la directive sur les installations de réception portuaires¹⁵, principalement associés à l'exigence

¹⁴ Les coûts de dépollution estimés s'élevaient à 297,0 millions d'euros.

¹⁵ Les coûts de mise en œuvre estimés s'élevaient à 226,0 millions d'euros.

de notification des déchets et à l'élaboration de plans de réception et de traitement des déchets. Il ressort de la comparaison que les avantages dépassent largement les coûts de mise en œuvre. La différence entre les avantages et les coûts, estimée à 71 millions d'euros chaque année, correspond principalement aux rejets d'ordures en mer qui sont évités, et serait largement supérieure si les avantages de l'évitement des rejets de déchets huileux et d'eaux résiduaires étaient également inclus dans l'estimation. Il est également important de souligner le caractère très général de ces estimations, comme l'explique de manière plus détaillée le rapport d'étude¹⁶.

Cependant, il a été constaté que les ports et les organismes de contrôle font un usage insuffisant des informations transmises via le système de notification préalable des déchets et que les informations ne sont pas systématiquement échangées entre les autorités compétentes des États membres, ce qui empêche une surveillance et un contrôle d'application efficaces. Cela soulève des questions légitimes sur la proportionnalité de cette mesure. Parallèlement, la transmission du formulaire de notification des déchets via le guichet unique national établi au titre de la directive 2010/65/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres est devenue obligatoire en juin 2015. Le guichet unique national devrait limiter le temps consacré par les équipages des navires et les autorités portuaires aux notifications préalables, réduisant d'autant la charge administrative. De plus, il devrait améliorer l'échange d'informations entre les autorités compétentes. L'élaboration et l'évaluation des plans de réception et de traitement des déchets posent problème pour un grand nombre de ports de petite taille¹⁷, qui manquent souvent des ressources nécessaires pour établir des plans détaillés couvrant tous les aspects, comme l'exige la directive. Les évaluations ont démontré que moins de la moitié des plans des plus petits ports incluent une évaluation des besoins en installations de réception portuaires et des descriptions des types et quantités de déchets acceptés. Cela soulève d'importantes questions sur la capacité des plus petits ports à respecter les exigences de la directive, et justifie que l'on en examine de manière plus approfondie l'incidence sur la position des plus petits ports, au regard des objectifs généraux de la directive.

➤ *Même si les coûts associés à la mise en œuvre de la directive sont généralement dépassés par les bénéfices générés, lesdits coûts ne sont pas toujours proportionnels aux bénéfices de l'application de la directive.*

2.4 Comment la directive génère-t-elle de la valeur ajoutée européenne?

L'intégration des exigences internationales (MARPOL) au droit européen permet d'harmoniser leur mise en œuvre dans les États membres, ainsi qu'un contrôle de conformité efficace au sein de l'Union européenne. De plus, la directive prévoit diverses obligations supplémentaires, en particulier le dépôt obligatoire des déchets dans les ports. À ce titre, la directive sur les installations de réception portuaires vise à apporter une valeur ajoutée européenne claire au-delà de MARPOL en créant des dispositions communes pour les ports et

¹⁶ Voir (en anglais): <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>, pp. 70 et suiv.

¹⁷ Selon des études de l'EMSA, dans 55 % des États membres, aucun plan de réduction et de traitement des déchets n'a été élaboré ni mis en œuvre, notamment dans les ports de pêche et de plaisance, et dans un nombre plus restreint de petits ports commerciaux.

leurs États membres en réponse aux exigences de MARPOL. Ces dispositions ont pour objectif non seulement de bannir les rejets illicites en mer, mais également de réduire les rejets de déchets d'exploitation totaux. Ce résultat est obtenu par la mise en œuvre et l'application des dispositions communes de la directive sur les installations de réception portuaires, ainsi qu'à travers l'échange régulier de bonnes pratiques. Dans la pratique, cependant, les États membres ont interprété les éléments clés de la directive sur les installations de réception portuaires de différentes manières, notamment le principe de dépôt obligatoire, les exigences en matière de systèmes de recouvrement des coûts et les dispositions sur les inspections. En raison de ces pratiques divergentes de mise en œuvre et d'application, la directive sur les installations de réception portuaires ne réalise pas pleinement sa valeur ajoutée potentielle au niveau de l'Union européenne. Cette défaillance est significative, dans la mesure où les différences en matière de mise en œuvre génèrent différents niveaux de dépôt des déchets dans les ports. En conséquence, l'objectif de la directive n'est pas atteint à la même hauteur dans tous les États membres, ce qui sape également la valeur ajoutée de la directive par rapport aux obligations internationales.

➤ *Bien que la directive sur les installations de réception portuaires offre une valeur ajoutée européenne, celle-ci n'a pas été pleinement atteinte comme prévu.*

2.5 La directive est-elle cohérente avec d'autres actes pertinents de la législation communautaire?

La directive sur les installations de réception portuaires complète la directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, y compris pénales, en cas d'infractions, qui interdit les rejets illicites des annexes I et II de MARPOL et requiert que les responsables soient soumis aux sanctions appropriées. En outre, la directive sur les installations de réception portuaires est généralement cohérente avec les objectifs définis par la législation environnementale de l'Union européenne, notamment la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre pour le milieu marin) et la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant certaines directives (directive-cadre sur les déchets). La directive est essentielle pour réaliser des progrès sur les indicateurs contrôlés dans la directive-cadre pour le milieu marin, y compris la réduction des déchets marins provenant de sources marines. Malgré cela, il existe de nombreuses incohérences par rapport à des dispositions plus spécifiques de la législation de l'UE en matière de déchets. Au vu des développements internationaux visant à des pratiques plus respectueuses de l'environnement à bord des navires, les différentes approches employées sur terre au titre de la législation de l'UE en matière de déchets ont causé des inefficacités en termes de collecte et de traitement des déchets dans les installations de réception portuaires. Il existe en outre un certain nombre d'autres divergences entre la directive sur les installations de réception portuaires et la législation en matière de déchets à terre, particulièrement dans le domaine des compétences aux niveaux national et local/municipal et des définitions des différents types de déchets, ce qui a un impact négatif sur la collecte et le traitement des déchets dans les

installations de réception portuaires d'une part et sur le dépôt des déchets par les utilisateurs des ports d'autre part.

Un problème plus spécifique a été identifié en relation avec la directive 1999/32/CE du Conseil concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, telle que modifiée par la directive 2012/33/UE, qui requiert des installations de réception appropriées pour satisfaire aux besoins des navires utilisant des systèmes d'épuration des gaz d'échappement. La directive sur les installations de réception portuaires n'inclut pas ce type particulier de déchets (annexe VI de MARPOL) dans le champ d'application des déchets d'exploitation des navires et ne peut, par conséquent, exercer cette fonction d'appui. Cela est considéré comme une omission grave car les États membres sont sous pression pour respecter leurs obligations MARPOL et complètement mettre en œuvre la directive 2012/33/UE.

Enfin, la cohérence avec la directive concernant les formalités administratives a été étudiée, en prenant en compte la transmission obligatoire de la notification des déchets dans SafeSeaNet via le guichet unique national, opérationnel depuis juin 2015. Toutefois, les incohérences existantes entre les définitions de déchets dans la directive sur les installations de réception portuaires et MARPOL ont débouché sur le développement de formulaires et procédures de transmission compliqués afin de respecter les différentes exigences aux niveaux international et européen. Cela pourrait largement être simplifié si ces incohérences étaient éliminées.

➤ *Malgré le fait que la directive sur les installations de réception portuaires contribue aux mêmes objectifs que d'autres actes pertinents de la législation européenne sur la base d'approches légales différentes, les incohérences identifiées compliquent considérablement la mise en œuvre pratique de la directive sur les installations de réception portuaires, qui n'est en conséquence que partiellement cohérente avec d'autres législations de l'Union européenne.*

3. POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Dans ce chapitre, la Commission présentera son point de vue sur les différents résultats et conclusions de l'étude, ainsi que sur la qualité de l'étude et la solidité des preuves collectées.

La Commission a identifié divers problèmes clés qui devront être résolus afin que la directive puisse atteindre son objectif principal: réduire les rejets en mer afin de protéger l'environnement marin. Ces problèmes relèvent généralement des trois catégories suivantes:

1. Disponibilité d'installations de réception portuaires adéquates;
2. Dépôt des déchets d'exploitation des navires dans des installations de réception portuaires;
3. Charge administrative associée à l'exécution de la directive.

3.1 Disponibilité d'installations de réception portuaires adéquates

Des installations de réception portuaires adéquates sont une condition *sine qua non* à l'augmentation du dépôt de déchets à terre et à la réduction des rejets en mer. La Commission rappelle que la directive définit comme «adéquates» les installations de réception «en mesure de recueillir les types et quantités de déchets d'exploitation des navires et de résidus de cargaison provenant des navires utilisant habituellement le port». Toutefois, des questions restent en suspens quant à la signification exacte de ce concept, ainsi que des problèmes en termes de réception et de traitement des déchets. Les points suivants en particulier représentent un défi pour garantir l'adéquation des installations:

- L'utilisation croissante de systèmes d'épuration des gaz d'échappement (ou «épurateurs») pour réduire la pollution de l'air que génèrent les navires, comme requis depuis 2012 au titre de la directive 1999/32/CE du Conseil concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides¹⁸, requiert une réception adaptée des déchets générés par ces systèmes dans les installations de réception portuaires. Cependant, l'exigence de dépôt obligatoire de la directive n'est actuellement pas applicable aux déchets générés par les épurateurs.
- Les déchets séparés à bord conformément aux normes internationales (notamment les normes ISO) ne sont pas collectés séparément à terre. Cette application incohérente dissuade d'appliquer les normes internationales en matière de séparation des déchets à bord des navires.
- Les plans de réception et de traitement des déchets établis par les ports et approuvés par les autorités (locales) compétentes ne tiennent pas toujours suffisamment compte de la hiérarchie des déchets telle qu'établie par la directive-cadre sur les déchets¹⁹, qui n'est pas correctement reflétée dans la directive sur les installations de réception portuaires, ce qui cause aussi des inefficacités entre les navires et les ports. Des différences de taille importantes des ports dans l'Union européenne peuvent contribuer davantage encore à cette application incohérente.
- Les utilisateurs des ports ne sont pas toujours consultés correctement *sur une base continue* lors du développement et de la mise en œuvre des plans de réception et de traitement des déchets. Bien que la directive exige expressément la consultation des parties concernées à l'étape d'élaboration d'un nouveau plan, elle n'est pas aussi claire sur les consultations aux étapes d'évaluation et de réagrément. Ce manque de consultation contribue souvent aux inadéquations perçues dans les installations de réception portuaires.

3.2 Dépôt des déchets dans des installations de réception portuaires

¹⁸ La directive 1999/32/CE a été modifiée par la [directive 2012/33/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

¹⁹ La directive-cadre sur les déchets de l'Union européenne prévoit que la politique et la législation en matière de déchets des États membres de l'Union européenne appliquent la hiérarchie de gestion des déchets, selon laquelle la prévention des déchets, suivie de la réutilisation et du recyclage, ont priorité sur la valorisation et le dépôt.

Le dépôt de tous les déchets d'exploitation des navires dans des installations de réception portuaires est l'une des pierres angulaires de la directive sur les installations de réception portuaires, et peut être assuré via un contrôle et une application stricte de l'obligation de dépôt des déchets d'exploitation des navires, ainsi que par l'utilisation de mesures d'incitation efficaces.

Il existe toujours des différences considérables entre les divers ports et entre les États membres quant à l'interprétation et la mise en œuvre de ces éléments de la directive sur les installations de réception portuaires, en particulier en ce qui concerne le champ d'application du principe de dépôt obligatoire et l'inclusion des eaux résiduaires, les principes obligatoires dans les systèmes de recouvrement des coûts et les dispositions sur l'application.

3.2.1 Contrôle et application

La relation entre l'exigence de dépôt obligatoire de la directive, qui s'applique à «tous» les déchets d'exploitation des navires, et les normes de rejet de MARPOL, en particulier lorsque le port d'escale suivant ne se trouve pas dans l'Union européenne, reste floue. De plus, la dérogation à l'exigence de dépôt obligatoire compte tenu d'une «capacité de stockage suffisante» a également entraîné une confusion chez les utilisateurs des ports et les autorités portuaires. Les ambiguïtés existantes ont entraîné un contrôle et une application incohérents de l'un des éléments clés de la directive.

Les inspections des installations de réception portuaires doivent se baser en premier lieu sur les informations transmises via la notification préalable des déchets. Dans la mesure où les autorités des États membres n'utilisent pas toujours les informations notifiées à cette fin ou ne partagent pas les informations avec les organes chargés de l'application, il devient difficile de sélectionner les navires à inspecter en fonction des critères établis dans la directive.

Bien que la directive établisse que les inspections des installations de réception portuaires peuvent être menées dans le cadre de la directive sur le contrôle par l'État du port²⁰, les inspections au titre de la directive sur les installations de réception portuaires ne sont pas des inspections de contrôle par l'État du port (c.-à-d. qu'elles vont au-delà de la vérification des exigences et certificats internationaux). L'application correcte de la directive doit être assurée, en utilisant des critères spécifiques et des listes de contrôles basées sur la directive sur les installations de réception portuaires. Cela a créé des insécurités juridiques et est une raison importante pour laquelle, dans les faits, moins d'inspections de conformité des installations de réception portuaires que prévues par la directive sur les installations de réception portuaires sont effectuées. Dans un même temps, le minimum de 25 % d'inspections visé dans la directive n'est plus conforme à l'approche des inspections de contrôle par l'État du port, qui prévoit le ciblage efficace de navires en fonction de leur profil de risque.

Enfin, toutes les autorités portuaires ne gardent pas la trace des volumes spécifiques de déchets déposés dans leur port au fil du temps, car les moyens électroniques à cet effet ne sont généralement pas en place et qu'il n'existe aucune exigence légale à cette fin. Les ports qui collectent ces informations agissent sur la base de leurs propres besoins en données, et utilisent leurs propres unités de mesure, ce qui complique le contrôle de la conformité et la

²⁰ Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle par l'État du port (JO L 131 du 28.5.2009, p. 57).

progression par rapport aux objectifs généraux et exigences de la directive sur les installations de réception portuaires. Ces données sont en particulier nécessaires pour contrôler le respect de l'exigence de dépôt obligatoire de la directive, ainsi que pour évaluer l'efficacité de la directive en termes de volumes et de types de déchets déposés dans des installations de réception portuaires.

3.2.2 Utilisation de mesures d'incitation

La directive requiert que les coûts des installations de réception portuaires soient couverts par la perception d'une redevance payée par les navires. Afin de s'assurer que les systèmes de recouvrement des coûts n'incitent pas les navires à rejeter leurs déchets en mer, tous les navires doivent contribuer de manière significative aux coûts des installations, quelle que soit leur utilisation réelle desdites installations (la «contribution indirecte»). Dans un même temps, les ports ont la possibilité d'effectuer une distinction en fonction de la catégorie, du type et de la taille du navire, ainsi que sur la base de la performance environnementale et de l'exploitation (redevance réduite pour les navires générant des quantités inférieures de déchets).

Bien que, de manière générale, un alignement supérieur n'est pas nécessaire en matière d'interprétation et d'application des principes et mesures d'incitation de l'article 8, la Commission est d'avis que les différences locales et régionales entre les ports demandent une certaine flexibilité relative aux types de système de recouvrement des coûts en place, étant entendu que l'exigence de contribution indirecte est respectée.

En outre, la nature non transparente des redevances et la base de leur calcul sont une source de préoccupation, puisque, en conséquence, les redevances ne sont pas perçues comme «équitables, transparentes et non discriminatoires et reflétant les coûts des installations et des services proposés», tel que requis par la directive (article 8, paragraphe 3). Quel que soit le type de système de recouvrement des coûts en place, les ports doivent être transparents dans le calcul des coûts imposés à leurs utilisateurs pour le traitement des déchets²¹. Souvent, cependant, la relation entre les redevances imposées aux navires et les coûts des installations de réception portuaires n'est pas claire.

3.3 Charge administrative

Les coûts pour les parties prenantes du respect de la directive sur les installations de réception portuaires, principalement associés aux coûts d'inspection et à la notification préalable des déchets, sont dépassés par les bénéfices. Toutefois, il reste possible de réduire la charge administrative à laquelle sont confrontées les parties prenantes, telles que les utilisateurs des ports et les exploitants/autorités portuaires.

3.3.1 Définitions incohérentes et incomplètes

²¹ Tel qu'également établi dans la communication de la Commission «Les ports: un moteur pour la croissance» (COM(2013) 295), ainsi que dans la proposition de règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports (COM(2013) 296) qui l'accompagne.

Les définitions utilisées dans la directive et celles contenues dans la convention MARPOL comportent des différences. Cela s'applique tout particulièrement à la définition des «déchets d'exploitation des navires» dans la directive, qui couvre uniquement certaines catégories de déchets contenues dans MARPOL (annexes I, IV et V), et la définition des «résidus de cargaison» qui, outre les résidus de cargaison visés à l'annexe V de MARPOL, englobe également les restes de cargaison à bord qui demeurent après la fin des opérations de nettoyage, et ainsi également le nettoyage des citerne relevant des annexes I et II de MARPOL.

Le décalage actuel entre la directive et MARPOL crée une confusion chez les différents acteurs lors de l'implémentation de la directive, tout en compliquant le respect des normes et exigences de MARPOL. Par exemple, les différences des définitions empêchent un alignement complet avec la circulaire de l'OMI relative à la notification des déchets, car il existe des différences considérables entre les diverses catégories de déchets et de résidus de la cargaison. Cela crée une charge administrative inutile pour les utilisateurs des ports confrontés à des formulaires et exigences de notifications différents selon le port où ils font escale.

3.3.2 Différentes procédures d'exemption

Diverses procédures sont utilisées pour évaluer les demandes d'exemption à travers l'Union européenne, ce qui peut augmenter la charge administrative des utilisateurs des ports, tout en limitant le potentiel pour les autorités compétentes des différents États membres à coopérer.

Les paramètres d'accord d'exemptions au titre de l'article 9 de la directive ne sont pas bien définis et laissent place à différentes interprétations et applications par les États membres. Des critères différents sont donc utilisés pour évaluer les demandes d'exemption dans l'Union européenne, ce qui augmente la charge administrative des utilisateurs des ports, tout en limitant le potentiel pour les autorités compétentes des différents États membres à coordonner les exemptions accordées aux navires. La mauvaise coordination découle également d'un échange insuffisant d'informations entre les autorités compétentes dans les États membres, qui peut causer des problèmes au moment d'évaluer si les conditions permettant d'accorder des exemptions sont remplies. Il résulte de l'application incohérente et du manque d'échange d'informations une charge administrative disproportionnée pour les utilisateurs des ports et les autorités des États membres.

3.4 Qualité de l'étude

L'étude d'évaluation analyse les questions de l'évaluation et y répond. Les limitations de données et autres limitations qui en résultent dans l'analyse ont été clairement décrites.

Pour l'étude d'évaluation, une large gamme d'études et de rapports pertinents relatifs au fonctionnement de la directive ont été pris en compte, et l'analyse a fourni des informations détaillées sur le fonctionnement de la directive. Les données extraites de ces rapports ont été correctement présentées, et la qualité des données a été vérifiée et établie. Toutes les parties prenantes concernées ont été consultées via des consultations ciblées. Les conclusions de l'étude se basent sur des critères transparents et une analyse solide.

Il existe une lacune de données en ce qui concerne les volumes de déchets rejetés en mer. Des indicateurs de substitution ont été utilisés pour évaluer les rejets d'ordures et les déversements d'hydrocarbures. Toutefois, ces indicateurs couvrent des rejets potentiels et n'ont pas permis d'évaluer la contribution des navires à la génération de déchets marins par rapport à celle de sources terrestres, ni ne donnent une estimation exacte des rejets de déchets, ce qui mène à une surestimation potentielle. Aucun indicateur n'a pu être identifié pour les rejets d'eaux résiduaires, ce qui entraîne une sous-estimation des rejets de déchets. Les bénéfices ont été calculés sur la base du coût du nettoyage des ordures sur les plages, ce qui peut entraîner une sous-estimation des coûts.

Des limitations existent quant aux données sur les volumes des dépôts de déchets. Même si un échantillon de ports représentatifs en termes de taille et d'emplacement géographique a été utilisé pour évaluer les volumes de dépôts de déchets, les ports choisis n'étaient pas forcément représentatifs en termes de dépôts de déchets. Cela entraîne un manque de solidité des volumes de dépôts de déchets extrapolés au niveau de l'Union européenne.

Les coûts d'utilisation des installations de réception portuaires n'ont souvent pas été révélés. Ainsi, il existe des limitations à l'évaluation du principal facteur de coût, le coût du dépôt, de la réception et du traitement des déchets.

Les rejets en mer et les volumes de dépôts de déchets ont été utilisés dans l'évaluation des coûts/bénéfices, qui donne donc seulement une indication du ratio coûts/bénéfices, mais pas un calcul fiable des coûts et bénéfices réels.

En ce qui concerne la charge administrative, des données qualitatives issues des questionnaires, interviews et rapports ont permis d'identifier des facteurs entraînant une charge administrative. Toutefois, il manque de données quantitatives pour évaluer l'étendue de la charge.

4. MESURE DE SUIVI

La Commission envisage une approche en deux phases pour traiter les problèmes identifiés: 1. une réponse à court/moyen terme, principalement via une législation non contraignante, et 2. une réponse à plus long terme, via une révision législative complète de la directive.

4.1. Mesures à court et moyen terme

Un certain nombre de mesures sont envisagées pour le court et moyen terme. Elles incluent une révision de la notification des déchets visée à l'annexe II de la directive, le développement d'un ensemble d'orientations interprétatives, ainsi que la poursuite du développement d'un système d'information et de suivi à l'échelle de l'Union européenne.

4.1.1 Révision de l'annexe II de la directive (notification des déchets)

Pour répondre au manque de données sur les dépôts réels de déchets dans les installations de réception portuaires, ainsi que pour traiter les catégories obsolètes présentes dans le formulaire de notification des déchets, une directive de la Commission a été adoptée pour modifier l'annexe II de la directive sur les installations de réception portuaires²². Cette mesure se base sur l'article 15 de la directive, qui autorise la modification des annexes de la directive, afin de les aligner sur les mesures de l'OMI, dans la mesure où ces modifications n'élargissent pas le champ d'application de la présente directive. L'objectif de cette révision était d'aligner l'annexe II avec l'annexe V modifiée de MARPOL, qui introduit une nouvelle catégorisation des ordures, et d'intégrer des informations sur les types et les quantités de déchets déposés. Toutefois, il convient de noter qu'un alignement complet avec MARPOL ne serait possible que via une révision législative, car cela impliquerait de modifier certaines des définitions contenues dans la directive.

4.1.2 Développement d'orientations interprétatives

Pour supprimer les différences d'interprétation et de mise en œuvre des dispositions principales de la directive, la Commission développe des orientations relatives à l'interprétation de la directive sur les installations de réception portuaires. Dans celles-ci, la Commission présentera son point de vue sur la manière dont certains concepts et obligations de la directive devraient être appliqués. En particulier, les orientations couvriront l'adéquation des installations de réception portuaires (article 4); le développement et le suivi des plans de réception et de traitement des déchets (article 5); la mise en œuvre et l'application de l'obligation de dépôt des déchets d'exploitation des navires (article 7 et article 11); ainsi que l'application des exemptions (article 9)²³.

4.1.3 Développement du système commun d'information et de suivi

Pour obtenir un échange d'informations efficace entre les autorités des États membres et permettre un suivi et une application appropriés de la directive, la Commission a demandé à l'EMSA de poursuivre le développement du système visé à l'article 12, paragraphe 3 de la directive en s'appuyant autant que possible sur les bases de données existantes utilisées à cet effet. Cela concerne une intégration accrue de la transmission dans le système SafeSeaNet (SSN), ainsi que le développement d'un module séparé dédié aux inspections des installations de réception portuaires dans THETIS (le système d'information de contrôle par l'État du port) et la liaison de ce module à SSN. Les informations obtenues suite à la révision des notifications des déchets de l'annexe II (voir ci-dessus) devraient simplifier le fonctionnement du système et augmenter l'efficacité du suivi de la directive.

4.2 Révision législative de la directive

Certaines des lacunes identifiées dans l'évaluation de la directive peuvent uniquement être éliminées via une proposition législative.

²² Directive (UE) 2015/2087/UE de la Commission du 18 novembre 2015 modifiant l'annexe II de la directive 2000/59/CE, JO L 302 du 19.11.2015, p. 99.

²³ En parallèle, l'EMSA met à disposition des orientations techniques supplémentaires et les meilleures pratiques mises en place dans les États membres concernant l'application de la présente directive, dans le cadre des «Recommandations techniques sur la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison».

À cette fin, la Commission a lancé la procédure en menant une analyse d'impact qui étudiera et mesurera les différentes options pour une telle proposition.