



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.7.2011
COM(2011) 441 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**relative à l'examen de la mise en œuvre de la directive 1999/32/CE concernant une
réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, ainsi qu'à d'autres
réductions des émissions de polluants dues au transport maritime**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

relative à l'examen de la mise en œuvre de la directive 1999/32/CE concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, ainsi qu'à d'autres réductions des émissions de polluants dues au transport maritime

1. INTRODUCTION

Les émissions de polluants atmosphériques dues au transport maritime contribuent de plus en plus à la dégradation de la qualité de l'air dans l'UE. Elles ont principalement des effets sur la santé humaine et sur l'acidification, qui s'étendent au-delà des régions côtières. Selon les conclusions de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique de 2005¹, les émissions de soufre du transport maritime devraient être plus importantes que celles provenant de toutes les sources terrestres réunies de l'UE d'ici à 2020. De nouvelles mesures sont donc nécessaires pour préserver la santé humaine et l'environnement. Eu égard à la dimension internationale du secteur du transport maritime, la Commission a préconisé une action au niveau de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour réduire encore les émissions. Les colégislateurs ont repris cette recommandation à leur compte lors de l'adoption de la dernière modification de la directive 1999/32/CE concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (ci-après «la directive»), qui régit la qualité des combustibles marins utilisés dans les zones maritimes et les ports de l'UE².

La présente communication fait état des progrès accomplis au niveau de l'OMI en matière de réduction des émissions de polluants atmosphériques depuis 2005, ainsi que des mesures à mener dans le prolongement, au niveau de l'UE, qui sont proposées par la Commission. Au nombre de ces dernières figurent également des mesures proposées sur la base de l'expérience acquise par la mise en œuvre de la directive depuis 2005, conformément aux recommandations des colégislateurs. La communication explique la logique consistant à aligner la législation pertinente de l'UE sur les dernières règles de l'OMI, c'est-à-dire la modification de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL fixant de nouvelles normes pour réduire la teneur en soufre des combustibles en général, mais aussi des limites plus strictes dans les zones de contrôle des émissions de SO_x. En outre, elle présente une série de mesures d'accompagnement destinées à promouvoir et à faciliter la mise en conformité. Ces mesures incluent des méthodes équivalentes, qui permettent au

¹ COM(2005) 446 final.

² Directive 2005/33/CE modifiant la directive 1999/32/CE.

secteur du transport maritime de se mettre en conformité d'une manière technologiquement neutre.

2. PROGRES ACCOMPLIS AU NIVEAU DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE EN MATIERE DE POLLUTION ATMOSPHERIQUE

La pollution due au transport maritime relève de l'annexe VI de la convention pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 73/78) régie par l'Organisation maritime internationale (OMI)³. Jusqu'en 2008, la convention autorisait l'utilisation de combustibles marins présentant une teneur en soufre maximale de 4,5 % dans toutes les zones maritimes à l'exception de certaines *zones de contrôle des émissions de soufre* (ZCES), au sein desquelles la teneur en soufre était limitée à 1,5 %⁴. Étant donné le rôle particulier que jouent les émissions du transport maritime dans les problèmes d'acidification en Europe du nord, l'OMI a désigné la mer Baltique, la mer du Nord et la Manche en tant que ZCES dans l'UE.

En réponse aux appels internationaux en faveur de nouvelles mesures de réduction des émissions du transport maritime, les membres de l'OMI ont adopté une révision substantielle de l'annexe VI de la convention MARPOL à la fin de l'année 2008⁵. Cette révision préconise une réduction progressive de la teneur en soufre des combustibles qui ne devrait plus dépasser 0,50 % à partir de 2020 dans toutes les zones maritimes, et 0,10 % dans les ZCES à compter de janvier 2015⁶. Les dispositions visant à assurer la mise en conformité sont neutres sur le plan technologique, et la mise en conformité peut également être assurée par des méthodes de réduction des émissions telles que des systèmes d'épuration des gaz d'échappement ou des combustibles de substitution propres comme le GNL⁷.

Les nouvelles dispositions adoptées en 2008 sont une étape essentielle pour la réduction des émissions du secteur du transport maritime, qui est en plein essor. Il devrait en résulter une diminution des émissions de SO₂ du transport maritime de plus de 90 % dans les ZCES, et de plus de 75 % dans les autres zones maritimes de l'UE⁸. De la même manière, les émissions de particules (PM_{2,5}) devraient diminuer de plus de 60 % dans les ZCES et de plus de 75 % dans les autres zones maritimes. Selon les estimations, les bénéfices associés de l'accord MARPOL de 2008 seraient compris dans une fourchette allant de 15 à 34 milliards d'euros par an au moins en 2020, du fait d'une amélioration de la santé et d'un recul de la mortalité dans l'UE. Le coût de la mise en œuvre de la révision est compris entre 2,6 et 11 milliards d'euros.

³ [http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

⁴ Une teneur en soufre de 4,5 % équivaut à 45 000 ppm, alors que la limite actuellement autorisée dans les carburants est de 10 ppm. Toutefois, la teneur moyenne en soufre des combustibles marins utilisés partout dans le monde à ce jour est en réalité inférieure à la norme maximale, puisqu'elle est de 2,7 %.

⁵ http://www5.imo.org/SharePoint/mainframe.aspx?topic_id=233

⁶ L'entrée en vigueur de la disposition «générale» sera peut-être repoussée à 2025 sous réserve d'une évaluation de la disponibilité du combustible nécessaire.

⁷ D'autres mesures permettant de limiter les émissions d'autres polluants tels que les NOx ont été approuvées dans le cadre de la révision de l'annexe VI de la convention MARPOL.

⁸ Greenhouse gases and air pollutants in the European Union: Baseline projections up to 2030, EC4MACS Interim Assessment (2010).

La valeur haute de la fourchette correspond à une stratégie de mise en conformité fondée sur les combustibles, la valeur basse à l'utilisation des autres méthodes de mise en conformité susmentionnées. Le rapport coût/avantage élevé montre que les mesures de réduction des émissions ciblées sur les sources marines sont plus efficaces sur le plan des coûts que les mesures ciblées sur les sources terrestres, qui ont pourtant déjà permis d'obtenir des réductions considérables des émissions.

3. REVISION DE LA DIRECTIVE 1999/32/CE

La directive 1999/32/CE telle que modifiée réglemente, entre autres, la teneur en soufre des combustibles utilisés pour le transport maritime, et prévoit des dispositions en matière de surveillance et d'inspection qui ne s'appliquent qu'au sein de l'UE.

À la suite de la modification de l'annexe VI de la convention MARPOL de l'OMI, décidée à la fin de l'année 2008, la directive présente d'importants points de divergence par rapport à l'annexe VI, auxquels il convient de remédier. Sur la base de l'analyse d'impact menée à l'appui du présent examen, il est proposé d'aligner totalement la directive sur les nouvelles dispositions de l'OMI concernant la teneur en soufre des combustibles⁹. Il s'agit notamment d'intégrer les normes plus strictes en matière de teneur en soufre qui s'appliquent dans les ZCES et dans les autres zones maritimes et d'adapter les règles de l'UE aux dispositions de l'OMI relatives aux autres méthodes de mise en conformité. Ces méthodes équivalentes ou de substitution permettent aux exploitants de choisir la solution la plus adaptée, par exemple l'utilisation de systèmes d'épuration des gaz d'échappement ou de combustibles de substitution tels que le GNL, pour autant qu'ils en tirent les mêmes avantages, sur le plan de la réduction des émissions, que s'ils utilisaient des combustibles marins à faible teneur en soufre. Ces méthodes favoriseront en outre l'innovation dans le secteur des technologies vertes, en accord avec la stratégie de l'UE pour 2020, tout en permettant aux exploitants de navires de réduire de près de 90 % leurs coûts de mise en conformité¹⁰. Des mesures de sauvegarde supplémentaires garantiront que ces autres méthodes de mise en conformité (comme l'utilisation de dispositifs d'épuration) n'aurent pas d'effets défavorables sur la santé humaine, sur la sécurité ou sur l'environnement.

En outre, sur la base des résultats de l'examen de la mise en œuvre de la directive, il est proposé certaines adaptations ciblées des mesures de surveillance et de contrôle de l'application de l'UE, compte tenu du risque accru de contournement des règles internationales plus strictes concernant la teneur en soufre des combustibles¹¹. La proposition législative ci-jointe prévoit la possibilité pour la Commission d'élaborer des règles contraignantes concernant la manière dont les États membres doivent assurer la surveillance et établir les rapports destinés à la Commission, mais dans un premier temps la Commission devra fournir des orientations aux États membres sur la meilleure façon d'améliorer la mise en œuvre de la directive. Une harmonisation et

⁹ Référence SEC de l'analyse d'impact.

¹⁰ AEA et al., décembre 2009.

¹¹ Une synthèse de l'évaluation des rapports présentés figure à l'annexe 1. L'analyse d'impact accompagnant la proposition de modification de la directive fournit des informations détaillées.

un renforcement des règles de l'UE en matière de surveillance et de contrôle de l'application seront largement bénéfiques pour la santé et pour l'environnement et contribueront à l'instauration de conditions de concurrence équitables et loyales au niveau international¹².

Par ailleurs, eu égard aux résultats de l'analyse d'impact, la Commission propose des règles plus strictes pour les navires à passagers opérant en dehors des ZCES, afin de maintenir le lien entre les normes plus strictes pour les combustibles au sein des ZCES (actuellement, la teneur maximale en soufre autorisée des combustibles marins est de 1,5 % et elle passera à 0,1 % à partir de 2015) et celles applicables aux navires à passagers qui assurent des services réguliers en dehors des ZCES (actuellement 1,5 %). Toutefois, l'introduction de la norme plus stricte pour les combustibles utilisés par les navires à passagers serait retardée de 5 ans par rapport à la situation dans les ZCES afin d'éviter tout problème de disponibilité du combustible.

4. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Bien que les bénéfices associés à l'introduction de cette norme environnementale internationale soient considérables, le respect des nouvelles règles pose un certain nombre de problèmes pour les secteurs les plus directement concernés. La Commission continuera de surveiller les éventuels effets sur le secteur du transport maritime, en particulier le transport maritime à courte distance, afin de proposer des mesures appropriées en cas de distorsions de la chaîne logistique ou en cas de phénomène sensible de transfert modal rétrograde, de la mer vers la route.

Le recours aux autres méthodes de mise en conformité fondées sur la technologie qu'autorisent l'annexe VI révisée de la convention MARPOL et, subséquentement, la directive révisée, notamment l'utilisation de dispositifs d'épuration, de combustibles de substitution (GNL) ou du réseau électrique terrestre, nécessiterait des dépenses d'investissement, tant de la part du secteur privé que de celle du secteur public. Ces investissements devront sans doute être encouragés, en particulier si l'on cherche à élargir les objectifs de durabilité du transport maritime, au-delà de la mise en conformité avec l'annexe VI de la convention MARPOL. À cet effet, un certain nombre de mesures d'accompagnement à court terme ont été envisagées pour aider ce secteur.

À court terme, dans le cadre des perspectives financières actuelles, un soutien est déjà prévu au titre des instruments de financement de l'UE qui existent pour le transport, c'est-à-dire les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et le programme Marco Polo II. En conséquence, le programme RTE-T continuera de soutenir les projets prometteurs, par exemple dans le domaine de l'environnement, tels que les projets de mise en œuvre, les études et les actions pilotes portant sur de nouvelles technologies, sur des infrastructures et des dispositifs innovants permettant de faciliter le déploiement du GNL. Au titre du programme Marco Polo II, la priorité va aux projets centrés sur la mise en œuvre et l'utilisation de technologies innovantes ou de pratiques d'exploitation qui réduisent considérablement les émissions des navires dans l'atmosphère, comme l'utilisation de combustibles à faible teneur en

¹² L'exposé des motifs qui accompagne la proposition législative fournit de plus amples détails.

soufre ou de combustibles de substitution tels que le GNL, le recours aux techniques de réduction des émissions (dispositifs d'épuration) ou l'utilisation du réseau électrique terrestre par les navires à quai.

En outre, des investissements ciblés en recherche et développement et en innovation dans les domaines de la réduction des émissions des navires et de l'efficacité énergétique pourraient être financés dans le cadre du mécanisme européen pour des transports propres (ECTF), qui est un programme de prêts spécifique de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Le recours à des capitaux provenant des États membres est également envisageable pour soutenir des mesures telles que l'installation de dispositifs antipollution sur les navires ou la mise à niveau des moteurs marins avant l'entrée en vigueur des nouvelles normes, ou encore la mise en place d'infrastructures terrestres pour le traitement des résidus ou de stations de ravitaillement en GNL marin. Toute aide de ce type doit être conforme à l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement¹³, ainsi qu'aux lignes directrices communautaires concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013¹⁴.

Pour ce qui est de l'élaboration de mesures d'accompagnement à moyen et long termes, la Commission européenne envisage un plan d'action à plusieurs niveaux, notamment sous la forme d'un «dispositif pour un transport par voie d'eau durable» qui aborderait, dans une perspective plus large et de manière intégrée, les problèmes environnementaux auxquels le secteur est confronté. Dans le cadre de cette approche, diverses mesures seraient envisagées, notamment des mesures de réglementation facultatives ou contraignantes, la technologie navale propre et les combustibles de substitution, les infrastructures vertes appropriées, les instruments économiques et de financement, la recherche et l'innovation, et la coopération internationale. Ces mesures seront mises en place après l'adoption du livre blanc présentant la feuille de route pour un espace européen unique des transports¹⁵, de la nouvelle politique relative au RTE-T et des lignes directrices résultant d'autres consultations des parties prenantes, notamment les autorités compétentes des États membres. Cet ensemble de mesures intégré pourra être précisé davantage dans un prochain document de travail des services de la Commission qui complétera la présente communication.

5. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

Les nouvelles mesures (adoptées par l'OMI en 2008 dans le cadre de la révision de l'annexe VI de la convention MARPOL) constituent une étape essentielle pour la réduction des émissions de polluants atmosphériques provenant du transport maritime, qui est en plein essor. La proposition de modification de la directive 1999/32/CE alignera la législation de l'UE sur les dernières règles de l'OMI applicables au sein des ZCES et dans les autres zones maritimes, ainsi que sur les dispositions concernant les méthodes équivalentes de mise en conformité. En outre,

¹³ JO C 82 du 1.4.2008, p.1.

¹⁴ JO C 54 du 4.3.2006, p.13.

¹⁵ Livre blanc de la Commission – Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 du 28.3.2011.

elle alignera les normes existantes relatives aux combustibles qui s'appliquent aux navires à passagers en dehors des ZCES sur celles qui s'appliquent à l'intérieur des ZCES, et renforcera le régime de surveillance et de contrôle de l'application. La proposition contribuera à la réalisation des objectifs énoncés dans la stratégie thématique de l'UE sur la pollution atmosphérique ainsi que dans la stratégie Europe 2020. La proposition permettra ainsi de tirer parti des avantages qui en découleront pour les citoyens de l'UE et pour l'environnement, tout en favorisant les technologies vertes et la croissance portée par des systèmes de transport durables à faibles émissions de carbone. En outre le *dispositif pour un transport par voie d'eau durable* renforcera la collaboration entre toutes les parties prenantes pour faire du transport maritime un secteur véritablement innovant et durable, capable de soutenir la croissance économique avec une incidence minimale sur l'environnement.

La Commission a entrepris une première évaluation de mesures supplémentaires visant à réduire les émissions de SO_x, de particules et de NO_x, par exemple l'extension des ZCES et la création de nouvelles zones de contrôle des émissions de NO_x (ZCEN). Les rapports coûts/avantages sont prometteurs, mais la Commission ne peut pas présenter de proposition formelle d'établissement de zones de contrôle des émissions supplémentaires. Des zones de contrôle des émissions ne peuvent être instaurées dans le droit de l'Union qu'après avoir été approuvées au niveau international par l'OMI, à l'issue des procédures spécifiées dans la convention MARPOL. De surcroît, la Commission n'a pas la compétence pour soumettre des propositions à l'OMI; par conséquent, la présente communication et la proposition législative se limitent aux zones de contrôle des émissions déjà établies et à la modification de 2008 de l'annexe VI de la convention MARPOL. La Commission note toutefois avec satisfaction que certains États membres s'appêtent à demander la désignation de ZCEN. La Commission collaborera avec ceux-ci et avec les autres États membres pour soutenir de telles mesures et d'autres mesures supplémentaires, le cas échéant, dans le cadre de l'examen de la stratégie thématique de l'UE sur la pollution atmosphérique, qui doit être réalisé en 2013 au plus tard¹⁶.

¹⁶ SEC(2011) 342 final.

Annexe 1: Rapport succinct sur la mise en œuvre de la directive 1999/32/CE concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides

Contexte

La directive 1999/32/CE concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides¹⁷ a été adoptée le 26 avril 1999 et modifiée à plusieurs reprises. La principale modification en rapport avec les normes relatives aux combustibles marins date de 2005¹⁸. La date limite de mise en conformité des dispositions législatives nationales était le 11 août 2006. En application des dispositions de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 1999/32/CE telle que modifiée, la Commission a examiné un certain nombre de questions générales et spécifiques en s'appuyant sur son expérience de la mise en œuvre de ladite directive. Pour cet examen, la Commission a pris en considération les nouvelles normes relatives à la qualité des combustibles marins et les contrôles des émissions associés adoptés par l'OMI fin 2008. La présente annexe récapitule les principaux résultats de l'examen; de plus amples précisions sont fournies dans le rapport d'analyse d'impact joint¹⁹.

Transposition

Les États membres étaient tenus de transposer la directive dans leur droit national pour le 11 août 2006. Seuls trois États membres ont notifié des mesures nationales de transposition dans ce délai. Sept États membres ont communiqué leurs mesures de transposition un an et demi plus tard, tandis que la dernière transposition a été notifiée en avril 2010. En raison de ces retards de transposition, la Commission a engagé seize procédures d'infraction, qui sont à présent toutes clôturées.

Rapports des États membres

En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, les États membres doivent communiquer chaque année à la Commission des informations concernant l'échantillonnage et les analyses réalisés pour vérifier que la teneur en soufre des combustibles est conforme aux dispositions de la directive. Cet article prévoit également que les États membres fassent rapport sur la teneur moyenne en soufre des combustibles marins qui sont utilisés sur leur territoire et qui ne relèvent pas de la directive. La Commission a reçu 26 rapports couvrant l'année 2007, qui est la première année civile complète suivant la date limite de transposition. Pour les années 2008 et 2009, elle a reçu respectivement 25 et 26 rapports à ce jour. Une série de rappels a été envoyée entre 2008 et 2010, avant que la décision d'engager des procédures d'infraction ne soit prise.

Les rapports des États membres ont été analysés année par année par la Commission assistée de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM). L'analyse révèle de grandes disparités dans la structure et le contenu des rapports établis par les États membres; nombre d'entre eux présentent d'importantes lacunes, ce qui rend l'évaluation difficile. Les principales constatations sont les suivantes:

¹⁷ JO L121 du 11.5.1999, p. 13.

¹⁸ JO L191 du 22.7.2005, p. 59.

¹⁹ [Référence SEC].

- Peu de rapports établissent une distinction entre l'échantillonnage et les résultats relatifs aux combustibles à usage maritime et ceux concernant les combustibles comparables utilisés dans des installations terrestres.
- Le nombre d'échantillons prélevés et la fréquence d'échantillonnage dans l'UE sont très faibles (en général un échantillon tous les 1000 navires) et ne sont pas suffisants pour se faire une idée correcte de la qualité du combustible utilisé et vendu et donc, de la mise en œuvre de la directive.
- Les échantillons servent presque exclusivement à contrôler la teneur en soufre des combustibles couverts par la directive, ce qui ne répond pas entièrement aux exigences de l'article 7, paragraphe 1, de celle-ci.
- Les problèmes liés à l'échantillonnage et aux analyses semblent provenir du manque de précision des dispositions relatives à la fréquence d'échantillonnage et aux méthodes d'analyse à appliquer.
- Peu d'informations sont également disponibles concernant l'inspection des livres de bord et des notes de livraison de soutes. Une étude distincte de l'AESM a toutefois montré que les notes de livraison de soute étaient en général assez fiables.

Teneur en soufre des combustibles marins

À la demande des exploitants de navires, les livraisons de soutes sont systématiquement contrôlées par des organismes indépendants. L'AESM a obtenu des statistiques anonymisées sur les échantillons de combustibles analysés en 2008. En outre, l'AESM a commandité une étude sur les combustibles utilisés par les navires à passagers opérant en Méditerranée et dans le Golfe de Gascogne. Ces zones ne font pas partie des ZCES et les navires à passagers qui assurent des services réguliers sont tenus d'utiliser des combustibles dont la teneur en soufre ne dépasse pas 1,5 %. Les principaux résultats peuvent être résumés comme suit:

- Norme 1,5 % dans les ZCES: 5 à 10 % des échantillons testés dépassaient la teneur en soufre autorisée. Toutefois, 60 % environ des dépassements se situaient dans l'intervalle de confiance statistique.
- Norme 0,1 % «à quai»: 25 % des échantillons dépassaient la teneur en soufre maximale.
- Norme 1,5 % pour les navires à passagers en dehors des ZCES: sauf en France et, dans une certaine mesure, en Espagne, la teneur moyenne en soufre des combustibles était comprise entre 2,3 et 3,3 %.

Le taux de conformité varie considérablement et n'est pas encore satisfaisant. En particulier, les combustibles utilisés par les navires à passagers dans certaines parties de la Méditerranée sont une source de préoccupation majeure.

Conclusions

Les pratiques actuelles des États membres en matière d'établissement de rapports rendent très difficile l'évaluation de la conformité à la directive 1999/32/CE. Il y a lieu de préciser et d'expliquer les dispositions de la directive en matière de rapports et d'échantillonnage des combustibles.

