COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.11.2020
COM(2020) 732 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

évaluant la mise en œuvre de la directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE

{SWD(2020) 269 final}

1 INTRODUCTION 4
2 CONTEXTE DE L'INTERVENTION 4
3 METHODE 4
4 ANALYSE 5
4.1 Mise en œuvre de la directive par les États membres 5
4.2 Participation du public à la publication de nouvelles zones disponibles pour l'octroi d'autorisations 5
4.3 Tâches assignées à l'autorité compétente 6
4.4 Vérification indépendante des opérations de sécurité en dehors de l'UE 6
4.5 Dispositions relatives à la contribution des travailleurs dans la prévention des accidents majeurs, concernant la protection des personnes qui signalent des problèmes et les mécanismes de consultation tripartite 6
4.6 Transparence sur la notification des incidents – règlement d'exécution sur la notification des accidents 6
4.7 Dispositions en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence 7
4.8 Disponibilité des sanctions dissuasives en cas de violations des obligations 7
4.9 Responsabilité, demandes d'indemnisation et garanties financières des producteurs de gaz et de pétrole en mer 8
4.9.1 Responsabilité 8
4.9.2 Traitement des demandes d'indemnisation 10
4.9.3 Mise en œuvre par les États membres et efficacité de leurs règles 10
4.10 Démantèlement d'installations 11
4.10.1 La directive et le démantèlement 11
4.10.2 Convention d'Oslo et de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR) 12
4.10.3 Conclusions et possibilités d'évolution 12
4.11 Reconnaissance mutuelle des unités mobiles de forage 13
5 CONCLUSIONS ET SUIVI 14

Synthèse

La directive sur la sécurité en mer aborde le risque d'accidents dans le cadre des opérations pétrolières et gazières en mer. Elle porte également sur les mécanismes d'intervention et de récupération, dans le cas où les mesures préventives seraient inefficaces. La directive concerne principalement, mais non exclusivement, les 16 États membres dans lesquels ont lieu des opérations pétrolières et gazières pour lesquelles une autorisation a été délivrée.

Cette évaluation de la mise en œuvre de la directive se fonde sur des discussions approfondies avec les parties prenantes des ateliers, une vaste consultation publique ainsi que les contributions et l'expertise de la Commission elle-même. La portée de l'évaluation reflète les dispositions de la directive et les questions soulevées par les parties prenantes lors de la phase de préparation. L'analyse démontre que la directive s'inspire des meilleures pratiques internationales existantes en matière de contrôle des risques et a amélioré la préparation aux éventuelles situations d'urgence dans le secteur pétrolier et gazier en mer.

Le délai de mise en œuvre de la directive pour les États membres était fixé à juillet 2015, mais des dispositions transitoires pour le secteur s'appliquaient jusqu'en juillet 2018. D'après les notifications transmises par les États membres concernant leurs règles et leur législation nationales, la majorité des mesures prévues par la directive sont en place. Plus fondamentalement, le secteur a pris en charge des tâches de gestion des risques, chaque installation en mer faisant l'objet d'un rapport détaillé sur les risques. Chaque État membre a désigné une autorité compétente experte dotée de larges pouvoirs de surveillance.

La Commission a publié trois rapports annuels sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer à l'échelle de l'UE. Ces données et d'autres permettent d'établir une base de référence pour les performances en matière de risques, bien qu'il soit trop tôt pour identifier les tendances des performances en matière de sécurité dans le secteur des opérations pétrolières et gazières en mer. Il apparaît clairement que les objectifs de la directive sont atteints grâce à sa transposition par les États membres. Le secteur et les États membres respectent scrupuleusement les exigences, à quelques différences d'interprétation près. La plupart des questions en suspens peuvent être traitées dans le cadre des protocoles de communication existants, par exemple par l'intermédiaire du groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne (EUOAG). Quelques autres questions justifient un examen plus approfondi, tout particulièrement la responsabilité financière et les mécanismes de compensation.

Les États membres et le secteur ont largement salué l'introduction de la directive dans son champ d'application actuel, tandis que les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales sont plus nuancées dans leur évaluation, appelant à un renforcement de certaines mesures. Toutes les parties prenantes soulignent l'intensité et l'ampleur des changements apportés par la directive et déclarent qu'il faut plus de temps et de contrôle avant d'envisager des changements.

Globalement, des domaines de travail possibles ont été recensés sur les thèmes de la responsabilité et de l'indemnisation, de la reconnaissance mutuelle des unités de forage mobiles dans les différentes juridictions des États membres, et du retrait des plateformes de production fixes.

1 INTRODUCTION

La directive sur la sécurité en mer établit des exigences minimales en matière de sécurité, de protection de l'environnement et d'intervention d'urgence dans toute l'UE. Elle est entrée en vigueur le 19 juillet 2013. Les États membres étaient tenus de transposer la directive en droit national au plus tard le 19 juillet 2015, des périodes transitoires s'appliquant pour les entreprises jusqu'au 19 juillet 2018.

Tous les États membres ont déclaré avoir transposé la directive sur la sécurité en mer dans leur législation nationale. La Commission a procédé à une vérification des mesures législatives nationales prises par les États membres afin d'évaluer l'exhaustivité de la transposition.

2 CONTEXTE DE L'INTERVENTION

Conformément à l'article 40 de la directive sur la sécurité en mer, la Commission doit évaluer, en tenant dûment compte des efforts et des expériences des autorités compétentes, le résultat de la mise en œuvre de la directive. La Commission doit évaluer si la directive, telle qu'elle est mise en œuvre par les États membres, a atteint les objectifs de garantir la sécurité des opérations et d'empêcher des accidents majeurs ou un nombre excessif d'incidents. La Commission a l'obligation de soumettre ensuite au Parlement européen (PE) et au Conseil un rapport présentant les conclusions de cette évaluation.

En prenant comme référence les objectifs de la directive, notamment l'établissement de niveaux de sécurité adéquats pour les opérations pétrolières et gazières en mer et la protection de l'environnement, la Commission a vérifié si:

- les principaux objectifs de la directive ont été atteints et, dans le cas contraire, si une modification de la directive ou d'autres initiatives juridiques s'impose;
- il existe des lacunes dans la législation qui doivent être comblées afin d'améliorer le niveau de sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer;
- certaines dispositions de la directive imposent des charges excessives aux États membres ou aux entreprises et s'il convient d'envisager leur suppression;
- la directive a suffisamment harmonisé la structure réglementaire et le niveau de sécurité des opérations en mer de l'UE, proportionnellement aux niveaux d'activité des États membres;
- la directive est efficace, efficiente, cohérente, pertinente et apporte une valeur ajoutée suffisante à l'UE.

3 METHODE

La Commission a effectué son analyse en utilisant un large éventail de canaux d'information. Afin de rassembler diverses expériences par rapport à la directive, il a été demandé aux experts et au grand public de contribuer à la base de connaissances. Du côté des experts, la Commission a eu recours à l'EUOAG, institué par décision de la Commission européenne[1]. Les autorités compétentes des États membres représentées au sein de l'EUOAG assurent la surveillance réglementaire des activités pétrolières et gazières en mer et des questions politiques connexes.

[1] Décision de la Commission du 19 janvier 2012 instituant le groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne. JO C 18/8 du 21.1.2012.

Afin de compléter la base de connaissances, la Commission a mené une large consultation publique sur la base d'un questionnaire complet, ciblant à la fois la directive et le règlement d'exécution[2] sur la communication des informations sur les accidents. Toutes les parties intéressées, y compris les entreprises et les entités publiques, ont été invitées à faire part de leurs points de vue et commentaires. Tant les États membres que les associations industrielles ont partagé des données détaillées avec la Commission, et les ONG ont activement contribué aux discussions.

La Commission a pris note des expériences des États membres qui mettent en œuvre la directive, tant celles des autorités compétentes qui exécutent les dispositions de la directive que celles des propriétaires et des exploitants d'installations en mer qui travaillent dans les cadres juridiques nationaux.

Le présent rapport résume les conclusions de l'analyse et se concentre sur les pistes de suivi éventuelles. Il est accompagné d'un document de travail des services de la Commission qui guide systématiquement le lecteur à travers l'évaluation des articles de la directive. Certains domaines mentionnés ci-dessous pourraient mériter une analyse plus approfondie afin d'envisager d'éventuelles modifications ou de nouvelles dispositions législatives.

4 ANALYSE

4.1 Mise en œuvre de la directive par les États membres

L'évaluation menée par la Commission a montré que la qualité et le niveau d'exhaustivité de la mise en œuvre de la directive sur la sécurité en mer dans l'Union européenne sont globalement satisfaisants. Néanmoins, l'intégrité et la qualité de la mise en œuvre réalisée par les États membres varient considérablement. Les États membres ont également choisi d'adopter des approches différentes aux fins de la mise en œuvre de la directive. Le présent rapport met l'accent sur les articles de la directive qui ont les répercussions les plus grandes sur la sécurité en mer. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport fournit des précisions supplémentaires sur l'évaluation des modalités de mise en œuvre de chacun des articles de la directive par les États membres.

4.2 Participation du public à la publication de nouvelles zones disponibles pour l'octroi d'autorisations

La Commission suggère que les États membres publient des orientations visant à faciliter et à encourager la participation aux consultations. Les dispositions prises par les États membres devraient garantir que les personnes consultées puissent être sûres que leur point de vue est dûment pris en considération dans le cadre du processus décisionnel. La Commission conclut que les dispositions de la directive visant à stimuler la consultation du public sont appropriées et suffisantes.

[2] Règlement d'exécution (UE) nº 1112/2014 de la Commission. JO L 302 du 22.10.2014, p. 1.

4.3 Tâches assignées à l'autorité compétente

Il apparaît que les mesures de la directive concernant les tâches assignées à une autorité compétente sont appropriées pour l'objectif visé. Toutefois, un manque de clarté subsiste quant à la question de savoir si l'indépendance de ces autorités par rapport aux intérêts économiques des autres services des administrations des États membres a été suffisamment et correctement réalisée dans tous les pays. Étant donné l'importance de la sécurité et de la protection de l'environnement dans la gestion de l'espace marin, l'indépendance de jugement des autorités compétentes en mer est une question d'intérêt public.

4.4 Vérification indépendante des opérations de sécurité en dehors de l'UE

Il apparaît qu'aucun changement n'est nécessaire en ce qui concerne les dispositions de la directive relatives à la vérification indépendante des installations et des puits, telles qu'elles sont mises en œuvre par les États membres. Afin d'optimiser les meilleures pratiques, il serait utile de rassembler toutes les orientations disponibles du secteur et des régulateurs, et de les diffuser par l'intermédiaire de l'EUOAG.

La Commission conclut que les exigences énoncées dans les dispositions relatives aux opérations de sécurité en dehors de l'UE sont appropriées. Cependant, assurer l'application cohérente des règles de sécurité par les exploitants basés dans l'UE dans leurs activités à l'étranger reste un sujet de collaboration entre les États membres. Les États membres peuvent envisager d'examiner les mécanismes qu'ils déploient pour vérifier l'efficacité des exploitants dans la gestion de la sécurité sur l'ensemble de leurs opérations dans le monde.

4.5 Dispositions relatives à la contribution des travailleurs dans la prévention des accidents majeurs, concernant la protection des personnes qui signalent des problèmes et les mécanismes de consultation tripartite

Le fonctionnement des mécanismes visant à garantir la confidentialité des faits signalés est approprié, dans la mesure où il permet aux travailleurs de contacter directement l'autorité compétente de leur zone. Aucune modification des dispositions n'est suggérée, mais les autorités compétentes et l'EUOAG doivent rester réceptifs aux conseils des syndicats et autres représentants des travailleurs sur le fonctionnement des dispositions dans toute l'UE.

La Commission note que les mesures relatives à la consultation tripartite bénéficient également d'un soutien considérable et qu'une culture tripartite se développe. La Commission estime qu'aucune modification n'est nécessaire à cet égard.

4.6 Transparence sur la notification des incidents – règlement d'exécution sur la notification des accidents

Sur la base de la directive, la Commission a publié en tant qu'acte délégué un règlement d'exécution concernant la notification des accidents. Ce règlement portait sur les

déclarations des exploitants et des propriétaires aux autorités compétentes des États membres et sur les déclarations des autorités compétentes à la Commission et au public. Ce système oblige strictement tous les acteurs, les responsables, les États membres et la Commission à rassembler tous les incidents admissibles dans les eaux de l'UE (y compris les accidents évités de justesse).

À la suite de la publication des rapports pour les années 2016, 2017 et 2018, la Commission considère que le système de notification des incidents à l'échelle de l'UE représente un progrès significatif en matière de transparence du secteur dans une perspective mondiale. Comme les années précédentes, aucun décès n'a été signalé en 2018, mais 10 blessés et 17 blessés graves sont à déplorer. Selon les rapports des autorités compétentes, le nombre d'accidents a considérablement augmenté au Royaume-Uni, ce qui nécessite à la fois une analyse approfondie des causes et des mesures de suivi de la part des autorités compétentes. La Commission cherchera à coopérer avec le Royaume-Uni pour ramener les performances en matière de sécurité au niveau de ces dernières années.

Tous les acteurs sont tenus de continuer à assurer l'efficacité du système, c'est-à-dire à rendre compte de manière complète, rapide et précise. La taxonomie semble adéquate pour le moment. L'EUOAG doit assurer le suivi du système, travailler en tant qu'interlocuteur de la société civile et veiller à l'adaptation du système au fil du temps, en fonction des nouvelles évolutions technologiques. Lorsque les parties prenantes peuvent justifier de telles adaptations, l'EUOAG et la Commission doivent en être informés.

4.7 Dispositions en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence

Les exigences relatives aux plans d'intervention d'urgence internes des exploitants et propriétaires semblent fonctionner comme prévu. La Commission ne suggère aucune modification des dispositions actuelles. On s'attend à ce que les régulateurs et les partenaires sociaux recommandent des exercices plus complets, incluant les aspects transfrontaliers, en plus de tester les dispositions qu'ils ont déjà prises. Les autorités réglementaires compétentes des États membres doivent s'intéresser de près à l'efficacité des plans d'intervention d'urgence basés sur les installations.

La Commission a commencé à évaluer la conformité des plans d'intervention d'urgence nationaux des États membres avec la directive, ainsi qu'à aider les États membres à améliorer et actualiser leurs plans d'intervention d'urgence externes. Il est prévu d'encourager l'exercice transfrontalier entre pays voisins ayant des côtes.

Il serait utile que la Commission et l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) entreprennent des évaluations des exercices effectués dans les États membres afin de constituer une base régionale représentative pour l'évaluation de l'efficacité de la coopération transfrontalière.

4.8 Disponibilité des sanctions dissuasives en cas de violations des obligations

La Commission note que les approches vis-à-vis de l'application de la législation concernant la poursuite des infractions et des manquements aux obligations varient fortement d'un État membre à l'autre. Aucune recommandation n'est émise en vue d'une

modification de la directive en ce qui concerne la politique et la procédure en matière de droit civil et pénal.

Toutefois, les États membres devraient envisager des politiques visant à relever le niveau des sanctions financières en cas de manquement aux obligations. Cette approche vise à garantir que les sanctions soient appropriées eu égard à l'intérêt public et aux conséquences potentielles d'un accident majeur dans les eaux de l'UE, quel que soit le degré d'aggravation de l'accident concerné.

En vertu de la directive, les autorités accordant des autorisations sont déjà tenues de prendre en compte les performances des demandeurs en matière de prévention des accidents majeurs. Bien que la Commission se réjouisse qu'aucun accident désastreux n'ait eu lieu récemment, les autorités compétentes sont encouragées, en vertu de la directive, à fournir un avis d'expert indépendant dans tous les cycles d'autorisation.

4.9 Responsabilité, demandes d'indemnisation et garanties financières des producteurs de gaz et de pétrole en mer

4.9.1 **Responsabilité**

L'article 39 de la directive invite la Commission de soumettre au PE et au Conseil des rapports sur la responsabilité, les demandes d'indemnisation après des accidents, les garanties financières des titulaires d'une autorisation exerçant leurs activités en mer et l'utilité d'appliquer le droit pénal. En 2015, la Commission a présenté ces rapports accompagnés d'un document de travail de ses services qui comprenait une analyse approfondie, conformément à la directive.

Fin 2016, ayant tenu compte du rapport de la Commission, le PE a adopté une résolution[3] traitant de ces sujets. En demandant une analyse approfondie supplémentaire dans la perspective d'une éventuelle nouvelle législation, le PE a entamé l'examen de plusieurs domaines dans le contexte de la responsabilité qu'il considère comme étant réglementés de manière incohérente au niveau européen.

En référence aux exigences de l'article 40 de la directive, le PE a demandé à la Commission de tenir compte de ses propositions et suggestions lors de la rédaction du rapport sur la mise en œuvre de la directive. La Commission a marqué son accord et présente les principaux aspects ci-dessous.

Les règles et la législation en matière de responsabilité varient considérablement, reflétant les évolutions culturelles et historiques des États membres. Les dispositions en matière de responsabilité peuvent avoir des répercussions significatives et un coût potentiel à la suite d'un accident, influençant la manière dont les entreprises opèrent dans les différentes juridictions. En général, lorsqu'ils ont mis en œuvre la directive, les États membres n'ont pas inclus de dispositions spécifiques concernant la responsabilité, la

[3] Responsabilité, indemnisation et garanties financières pour les producteurs de gaz et de pétrole en mer. Résolution du PE du 1er décembre 2016 sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer (2015/2352(INI). JO C 224 du 27.6.2018, p. 157.

garantie financière et les demandes d'indemnisation. Il semble que ces sujets soient généralement traités par des dispositions de droit civil plus largement applicables.

Il est nécessaire de faire la distinction entre les régimes de responsabilité stricts et les régimes de responsabilité fondés sur la faute (délictuelle). La responsabilité stricte signifie que la partie responsable identifiée peut être redevable d'indemnisation, même si elle a appliqué toutes les règles et mesures de sécurité. La responsabilité pour faute ne peut en revanche donner lieu à une indemnisation financière qu'en cas d'accident causé par une négligence grave ou une faute intentionnelle.

Les règles des États membres en matière de responsabilité et d'indemnisation peuvent entraîner des charges très différentes pour les exploitants et les propriétaires d'installations en mer. Elles s'appuient sur différents principes possibles:

Cadre général

- Des règles spécifiques aux opérations en mer, des règles spécifiques au secteur ou des règles générales peuvent s'appliquer.
- Certains États membres n'ont pas clairement légiféré sur la responsabilité, qui est dans ce cas soumise aux jugements des tribunaux nationaux.

Caractéristiques spécifiques:

- Responsabilité du titulaire d'autorisation, comme exigé par la directive. La plupart des États membres (mais pas tous) ont mis en œuvre cette disposition essentielle.
- Responsabilité stricte par opposition à responsabilité fondée sur la faute. Certains États membres ont établi une responsabilité fondée sur la faute, la charge de la preuve de la faute incombant soit au défendeur (par exemple, le propriétaire de l'installation pétrolière et gazière en mer), soit au demandeur (par exemple, le gouvernement réclamant le nettoyage des eaux et des plages).
- Dans la plupart des États membres, l'entreprise responsable d'un accident doit, en plus de l'indemnisation des dommages corporels et matériels, également verser une indemnisation pour la pollution de l'environnement.
- Dans quelques États membres, une indemnisation pour les pertes économiques pures (par exemple pour les pêcheurs) peut être appliquée.
- Dans certains États membres, seuls les dommages corporels et matériels font l'objet d'une indemnisation financière.

En résumé, les régimes applicables varient considérablement d'un État membre à l'autre, et chacun d'entre eux applique un mélange de dispositions spécifiques et uniques. En outre, les parties de la directive ayant trait à la responsabilité et au traitement des demandes d'indemnisation n'ont pas toujours été pleinement mises en œuvre. Cela a conduit la Commission à entamer un dialogue préalable aux infractions avec les États membres concernés. En collaboration avec eux, la Commission pourrait examiner si un régime uniforme, par exemple sur le principe de la responsabilité stricte des exploitants et des propriétaires d'installation, allant au-delà des exigences minimales de la directive serait bénéfique pour la sécurité des opérations en mer et le suivi des accidents.

4.9.2 **Traitement des demandes d'indemnisation**

Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, points 4 et 5, «Les États membres établissent, au minimum, des procédures visant à permettre un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation, notamment en ce qui concerne le versement d'indemnités dans le cadre d'incidents transfrontières. Les États membres exigent du titulaire d'une autorisation qu'il conserve des capacités suffisantes pour respecter ses obligations financières découlant des responsabilités liées aux opérations pétrolières et gazières en mer.»

Selon les notifications reçues, très peu d'États membres prévoient des règles spécifiques pour l'indemnisation des dommages causés par les accidents en mer. Dans ces États membres, la législation oblige les titulaires d'une autorisation à établir une procédure garantissant un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation. Cette procédure est soumise à l'approbation des autorités compétentes des États membres, qui doivent publier des informations adéquates.

De nombreux États membres ont mis en place une législation horizontale garantissant une indemnisation rapide des dommages causés par des tiers. Lorsqu'un accident est qualifié de «catastrophe nationale», des procédures plus rapides peuvent s'appliquer. Certains États membres ne prévoient pas de règles spécifiques pour l'indemnisation des dommages causés par les accidents industriels, mais incluent des règles générales d'indemnisation dans leur droit civil.

La plupart des États membres n'ont pas abordé spécifiquement les dispositions prévues à l'article 4, mais appliquent plutôt des règles qui étaient en vigueur avant l'adoption de la directive.

4.9.3 **Mise en œuvre par les États membres et efficacité de leurs règles**

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 4, qui inclut des dispositions relatives à la sécurité et des considérations environnementales, les États membres ont rencontré des difficultés pour garantir une mise en œuvre suffisante. Néanmoins, la législation nationale horizontale et la jurisprudence provenant des tribunaux peuvent garantir que les dispositions de l'article 4 sont appliquées en pratique.

Les États membres doivent établir, au minimum, des procédures visant à permettre un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation, notamment en ce qui concerne le versement d'indemnités dans le cadre d'incidents transfrontières. En raison de l'absence d'accidents majeurs entraînant des dommages considérables, la Commission ne peut pas pour le moment évaluer pleinement l'efficacité de la mise en œuvre de cette partie de l'article 4.

Selon la directive, lors de l'évaluation de la capacité technique et financière du demandeur d'une autorisation, il doit être dûment tenu compte de la capacité financière du demandeur à assumer les responsabilités qui pourraient découler des opérations en mer. Toutefois, malgré l'importance de cette disposition, 8 des16 États membres ayant des activités d'exploration ou de production n'ont pas pleinement ou correctement mis en œuvre le paragraphe 2 de cet article.

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la directive, les États membres doivent veiller à ce que l'autorité qui délivre les autorisations n'octroie une autorisation que s'il

est établi par des éléments factuels que des dispositions adéquates ont été ou seront prises par celui-ci afin de couvrir les responsabilités. Six États membres n'ont pas suffisamment transposé cette partie de la directive.

Depuis que les États membres ont commencé à déclarer les accidents à la Commission (depuis 2016), aucun accident majeur entraînant une pollution ou des dommages graves n'est survenu dans les installations pétrolières et gazières en mer. Par conséquent, aucune expérience pratique et aucun exemple de la capacité financière des exploitants/propriétaires à traiter de nombreuses demandes d'indemnisation de grande ampleur ne sont disponibles.

Il est rappelé que les États membres ont tardé à mettre en œuvre la directive, et que les périodes de transition pour l'application des règles nationales au secteur sont restées valables jusqu'en juillet 2018. En raison du manque d'expérience sur l'efficacité de la directive dans la pratique, au stade actuel, toute proposition d'initiative juridique telle que mentionnée à l'article 40, paragraphe 2, de la directive, semble prématurée.

4.10 Démantèlement d'installations

4.10.1 La directive et le démantèlement

Un régime propre aux activités en mer couvre tout le cycle de vie des activités d'exploration et de production, de la conception au déclassement et à l'abandon définitif (considérant 24 de la directive). En conséquence, la directive s'applique également au déclassement initial d'une installation[4].

L'approbation du rapport sur les dangers majeurs qui doit être transmis par le titulaire d'une autorisation pour l'exploration ou la production de pétrole et de gaz en mer (articles 12 et 13 de la directive) exige que la gestion des risques tienne compte de toutes les phases du cycle de vie de l'installation. Cela inclut l'anticipation de toutes les situations prévisibles, y compris la manière dont se déroulera le démantèlement de l'installation [annexe III, point 3 v), de la directive]. L'autorité compétente doit donc évaluer le plan de démantèlement avant d'accorder une autorisation de démarrage de la production de pétrole et de gaz.

Lorsqu'il est décidé de ne plus utiliser une installation fixe de production, un rapport sur les dangers majeurs modifié doit être établi si aucune évaluation initiale n'a été effectuée ou si les conditions ont changé. Le rapport sur les dangers majeurs doit inclure au moins une description des risques de dangers majeurs associés au démantèlement de l'installation [annexe I de la directive, point 6 (4) (b)].

Il s'ensuit que le démantèlement est soumis à l'approbation des autorités compétentes, qui peuvent exiger des mesures et des procédures pour assurer un démantèlement sûr. En revanche, la directive ne stipule pas si, dans quelle mesure ou comment l'exploitant/le propriétaire doit retirer la plateforme. La directive n'aborde que les éventuels aspects de

[4] La définition d'«opérations pétrolières et gazières en mer» donnée dans la directive renforce cette interprétation: «opérations pétrolières et gazières en mer», toutes les activités liées à une installation ou à des infrastructures connectées, y compris leur conception, planification, construction, exploitation et déclassement, relatives à l'exploration et la production de pétrole ou de gaz mais à l'exclusion du transport de pétrole et de gaz d'une côte à une autre;

sécurité pertinents pour la fin du cycle de vie, mais ne traite pas des préoccupations environnementales après le démantèlement.

4.10.2 **Convention d'Oslo et de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR)**

En l'absence de législation spécifique de l'UE sur le démantèlement des plateformes en mer, les règles de l'OSPAR[5] sur le déclassement fournissent un modèle à ses parties contractantes pour statuer sur les demandes de déclassement émanant des exploitants/propriétaires. Ces règles s'appliquent à tous les États membres réalisant des opérations en mer, à savoir l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni[6]. Les règles OSPAR peuvent également servir d'exemple pour les États membres qui préparent des décisions d'autorisation. Toutefois, dans la convention OSPAR, une partie contractante peut demander une dérogation à l'obligation de démanteler une installation. Les règles de l'OSPAR ne s'appliquent pas aux États membres de l'UE menant des activités en mer Baltique, en Méditerranée ou en mer Noire[7].

4.10.3 **Conclusions et possibilités d'évolution**

Dans le cadre de la directive, les exploitants d'installations sont tenus de soumettre à l'autorité compétente un rapport modifié sur les dangers majeurs, qui aborde tous les aspects du démantèlement (p.ex. puits, structure, matériaux dangereux). L'exploitant n'est pas autorisé à poursuivre les opérations prévues tant que l'autorité compétente n'a pas accepté le rapport modifié sur les dangers majeurs. De nombreux autres accords et autorisations sont nécessaires de la part de l'État membre avant le démantèlement. Une fois que le démantèlement est terminé et que les structures sont retirées, la directive cesse de s'appliquer, car il n'y a pas d'activités pertinentes au titre de la directive. Toutefois, d'autres conditions continuent de s'appliquer en ce qui concerne les responsabilités des exploitants, y compris pour les relevés des fonds marins en vertu des règlements relatifs aux autorisations et d'autres législations nationales.

La directive ne dit rien sur la question de savoir si une structure fixe doit être partiellement ou totalement retirée et attribue/délègue la responsabilité de l'évaluation et de la décision aux États membres. Cette approche est conforme à l'objectif de la directive de prévenir les accidents, y compris pour l'environnement. Par exemple, il peut être démontré que les risques d'une tentative de retrait complet d'une structure sont inacceptables en l'état actuel des connaissances et des capacités techniques, ou que les risques sont sensiblement plus élevés que pour un retrait partiel.

[5] Décision OSPAR 98/3 de 1998 relative à l'élimination des installations offshore désaffectées

[6] La Convention a été signée et ratifiée par toutes les parties contractantes aux conventions originales d'Oslo ou de Paris (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Union européenne) ainsi que par le Luxembourg et la Suisse.

[7] D'autres accords et conventions internationaux pertinents pour les installations en mer sont en place. Les principaux sont la Convention de Genève sur le plateau continental de 1958, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination de 1989, la Convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique de 1992 et le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol de 1994.

La décision sur l'ampleur du retrait est donc laissée à d'autres parties du cadre juridique des États membres, et la directive sera appliquée pour garantir que les risques d'accidents majeurs soient aussi faibles que raisonnablement possible pour la méthode choisie.

Une analyse plus approfondie semble nécessaire en ce qui concerne le scellement permanent des puits. Il est essentiel que le public puisse avoir pleinement confiance dans le fait que l'autorité compétente est entièrement libre de toute restriction lorsqu'elle exerce sa fonction d'acceptation des évaluations des risques liés à l'abandon définitif des installations de production. Il semble également utile que les États membres incorporent des obligations plus transparentes dans leur politique législative, sur la base des conventions pertinentes.

Au stade actuel de l'analyse, la Commission voit une valeur ajoutée potentielle dans l'exploration de la question de savoir s'il serait utile de modifier la directive afin de créer des normes supplémentaires pour le degré de retrait, ainsi que sur le post-démantèlement.

4.11 Reconnaissance mutuelle des unités mobiles de forage

Les entreprises et les régulateurs sont largement divisés sur la reconnaissance mutuelle des plateformes mobiles entre les États membres, c'est-à-dire sur la question de savoir si et comment les États membres devraient accepter les évaluations des risques d'installation approuvées par un autre État membre, conformément à la directive. Toutefois, la Commission n'a été en mesure d'identifier aucune justification technique permettant à un État membre d'insister pour effectuer une deuxième évaluation approfondie complète dans les cinq ans suivant l'approbation de l'unité mobile de forage par un autre État membre.

Cette absence de reconnaissance mutuelle semble contrevenir aux principes du marché unique. La Commission réexaminera régulièrement cette situation. Il serait utile que les États membres concernés fournissent une étude de cas technique et juridique pour démontrer la validité de leur argument. Les entreprises devraient également être invitées à démontrer les cas où des charges administratives inutiles ont été imposées, selon elles.

5 CONCLUSIONS ET SUIVI

L'analyse de la Commission a mis en évidence les forces et les faiblesses de la directive telle qu'elle a été mise en œuvre par les États membres et utilisée dans la pratique. Les conclusions sont largement positives. Les bénéfices potentiels, en termes d'accidents évités, dépassent largement le coût de mise en œuvre et des ajustements nécessaires au niveau des installations en mer.

Le rapport sur les expériences de mise en œuvre de la directive couvre la période allant de la date à laquelle les États membres ont mis en œuvre la directive à la fin des dispositions transitoires pour le secteur. Il ressort de cette évaluation que tant la directive que la législation d'exécution des États membres traitent de manière adéquate de la sécurité en mer. La directive a clairement renforcé la sécurité des opérations en mer, non seulement dans l'Union européenne mais aussi dans d'autres parties du monde grâce à la politique et à la culture de sécurité globale des entreprises de l'UE.

Dans le même temps, la directive a harmonisé les règles dans les États membres et a créé des conditions de concurrence équitables dans toute l'UE. Selon les consultations avec les États membres et les parties prenantes, la directive traite de manière claire et structurée de tous les aspects de sécurité pertinents pour la prévention des accidents et les moyens de les atténuer. Sur la base de la directive telle qu'elle a été mise en œuvre, les États membres ont ouvert des canaux de communication directs sur tous les sujets liés à la sécurité. Les États membres procèdent également à des évaluations régulières par les pairs, par exemple par l'intermédiaire de l'EUOAG, et partagent les meilleures pratiques. Tant les États membres que les parties prenantes ont été satisfaits de l'efficacité de la directive, qui est devenue pleinement applicable à l'ensemble du secteur des opérations en mer à partir du 19 juillet 2018.

D'après le «Pacte vert pour l'Europe», toutes les actions et politiques de l'UE devraient se conjuguer pour l'aider à réussir une transition juste vers un avenir durable. Ses initiatives doivent être mises en œuvre de la manière la plus efficace et la moins bureaucratique possible et toutes les autres initiatives de l'UE doivent respecter le serment vert de «ne pas nuire». La directive sur la sécurité en mer contribue également à la réalisation de ces objectifs.

L'évaluation a analysé la manière dont les États membres ont mis en œuvre la directive et a tiré des conclusions sur les forces, les faiblesses, les options et les défis de ce processus. Globalement, la qualité de la transposition était suffisante, et la Commission suivra certaines questions en suspens avec les États membres individuellement[8].

Sous sa forme actuelle, la directive pourrait ne pas toujours garantir une prévention efficace des accidents en dehors de l'UE. Les ONG environnementales sont d'avis que si l'expérience de mise en œuvre est positive, une protection de l'environnement accrue et des mécanismes de responsabilité financière renforcés seraient néanmoins justifiés. Selon

[8] Par exemple, le niveau des sanctions financières appliquées par les États membres en cas de manquement aux obligations ne semble pas adapté à la fois à la nécessité de satisfaire l'intérêt public ni aux conséquences potentielles d'un accident majeur dans les eaux de l'UE, quel que soit le niveau d'aggravation de l'accident concerné. Il est peu probable que les sanctions actuelles fassent une impression significative aux investisseurs ou au public.

les régulateurs et les principaux assujettis aux obligations, les nouvelles mesures réglementaires et les dispositions que prennent les entreprises doivent se stabiliser avant qu'une nouvelle évolution législative puisse être envisagée. D'autres rapports d'incidents et d'informations au niveau de l'UE consolideront la base des indicateurs de performance de l'UE et indiqueront les tendances critiques des niveaux de risque d'accidents majeurs. Il est évident que la culture de la sécurité industrielle de l'UE connaît une évolution positive.

La Commission entend assurer le suivi dans trois domaines:

(i) la responsabilité, la garantie financière et le traitement des demandes d'indemnisation;
(ii) le démantèlement des installations, y compris les questions relatives au retrait ou à l'abandon in situ, ainsi que le suivi ultérieur;
(iii) la reconnaissance mutuelle des installations mobiles de forage dans l'UE.

Pour le suivi en matière de responsabilité, de garantie financière et de traitement des demandes d'indemnisation, deux options sont possibles:

a. continuer à analyser l'expérience acquise avec la directive pour évaluer dans quels domaines des règles et une harmonisation supplémentaires à l'échelon de l'UE sont nécessaires;

b. réaliser des études plus poussées et une évaluation d'impact en vue d'harmoniser les règles du secteur concernant la responsabilité, la garantie financière et, dans un contexte plus large, le traitement des demandes d'indemnisation[9].

La directive ne contient pas de dispositions allant au-delà de l'obligation de démanteler de manière sûre[10]. Elle ne prescrit ni ne recommande aucun processus, et ne donne aucune orientation concernant dans quel cas, et de quelle manière, il convient de démanteler une installation, ni sur les cas exceptionnels où il convient de laisser une installation en place là où elle se trouve. En outre, l'efficacité juridique de la directive prend fin avec le déclassement, la directive étant muette sur la surveillance ultérieure.

Pour son analyse et ses conclusions, la Commission a pris en compte les informations relatives au démantèlement des plateformes du Brent en mer du Nord. Apparemment, le gouvernement britannique s'apprêtait à approuver les plans de Shell visant à laisser des gaines d'acier et des bases de béton en dessous de trois de ses installations pétrolières

[9] Plusieurs États membres n'ont pas entièrement mis en œuvre les dispositions de la directive en ce qui concerne la responsabilité, le traitement des demandes d'indemnisation et la garantie financière du titulaire d'une autorisation. La Commission compte assurer un suivi individualisé de cette question avec les États membres concernés.

[10] Aux termes de la directive, le démantèlement est un élément intrinsèque du cycle de vie des installations. Les pouvoirs de traiter cet aspect ont été délégués aux autorités compétentes des États membres, qui demandent et évaluent un rapport sur les dangers majeurs avant de délivrer une autorisation. Ces rapports devraient comprendre des dispositions relatives à la fin du cycle de vie de l'installation. Dès que le démantèlement est envisagé, les autorités compétentes devraient évaluer un rapport actualisé sur les risques majeurs.

déclassées sur le champ de Brent. Les membres de l'OSPAR adoptent des points de vue très divers sur la meilleure solution en pareil cas.

Pour le démantèlement des installations et le suivi après le démantèlement, les options suivantes semblent disponibles:

a. Les pouvoirs concernant les décisions de démantèlement restent du ressort des États membres, sauf s'il est démontré que les politiques nationales, compte dûment tenu de la législation internationale (par exemple OSPAR), ne peuvent pas traiter cette question de manière adéquate.

b. La Commission effectue des recherches complémentaires et une évaluation d'impact concernant des règles supplémentaires à ce sujet, à inclure soit dans la directive, soit dans la législation environnementale applicable.

En ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des unités mobiles de forage entre les États membres, la Commission propose la marche à suivre suivante:

a. Vérifier si les règles de l'UE existantes sont adéquates et assurer leur mise en œuvre et leur application correctes.

b. Déterminer si une législation supplémentaire peut faciliter la reconnaissance mutuelle de ces installations et préciser les coûts et les avantages, par exemple au moyen d'une analyse d'impact.

La Commission attend avec intérêt de recevoir les avis et remarques sur son rapport de la part du Parlement européen, du Conseil et du Comité économique et social.