COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2021
COM(2021) 628 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'examen de l'application du règlement (UE) nº 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes

Sommaire

1. INTRODUCTION 2

2. MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT EEE 3

2.1. Article 4. Liste des EEE préoccupantes pour l'Union 3

2.2. Restrictions et dérogations (articles 7, 8, 9, 31 et 32) 10

2.3. Article 11. EEE préoccupantes au niveau régional et espèces indigènes de l'Union 10

2.4. Article 12. EEE préoccupantes pour un État membre 11

2.5. Article 13. Plans d'action relatifs aux voies des espèces exotiques envahissantes 11

2.6. Article 14. Système de surveillance 14

2.7. Article 15. Contrôles officiels 15

2.8. Articles 16 et 17. Notifications de détection précoce et éradication rapide au début de l'invasion 15

2.9. Article 19. Mesures de gestion 16

2.10. Article 25. Système de soutien à l'information 17

2.11. Sensibilisation 17

2.12. Coûts, avantages et financement de la mise en œuvre 18

2.13. Difficultés de mise en œuvre 19

3. CONCLUSION 20

1. INTRODUCTION

Les espèces exotiques envahissantes (EEE) sont des animaux et des plantes qui, à la suite d'une intervention humaine, sont introduits accidentellement ou délibérément dans un milieu naturel où ils ne sont normalement pas présents, ce qui a de graves conséquences négatives pour leur nouvel environnement.

Les EEE sont l'une des cinq causes principales de la perte de biodiversité en Europe et dans le monde[1]. Elles peuvent également avoir des effets néfastes importants sur la santé humaine et l'économie. Le règlement (UE) no°1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (règlement EEE) est entré en vigueur le 1 er janvier 2015. Il vise à: (i) prévenir, à réduire au minimum et à atténuer les effets néfastes des EEE sur la biodiversité et les services écosystémiques et (ii) à limiter les dégâts sociaux et économiques.

L'adoption du règlement EEE a constitué une avancée majeure dans le développement de la politique de l'UE en matière de biodiversité. L'adoption du règlement EEE remplit les deux conditions suivantes: (i) L'action 16 de l'objectif 5 de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020[2]; et (ii) l'objectif 9 d'Aichi du plan stratégique 2011-2020 pour la biodiversité dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique[3].

Le présent rapport examine l'application du règlement EEE conformément à son article 24, paragraphe 3. Le présent rapport se fonde principalement sur les rapports présentés par les États membres[4] qui couvrent la période allant du 1 er janvier 2015 au 31 décembre 2018. Le présent rapport va au-delà de cette période dans tous les domaines pour lesquels des informations plus récentes sont disponibles. Les informations contenues dans ce rapport ont également été tirées d'une consultation publique menée en 2021.

L'analyse présentée dans le présent rapport est limitée par la courte période d'application du règlement. Bien que le règlement EEE soit entré en vigueur en janvier 2015, la plupart de ses dispositions ne sont appliquées que depuis août 2016, date de l'adoption de la première liste de l'Union.

En outre, les obligations essentielles incombant aux États membres (par exemple, la mise en place d'un système de surveillance et la mise en place de mesures de gestion pour les EEE très répandues et préoccupantes pour l'Union) ne sont devenues applicables qu'en janvier 2018 (c'est-à-dire 18 mois après l'adoption de la première liste de l'Union). En outre, l'obligation pour les États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action visant à remédier aux voies prioritaires d'introduction et de propagation non intentionnelles d'EEE préoccupantes pour l'Union ne s'appliquait qu'à partir de juillet 2019 (soit 36 mois après l'adoption de la première liste de l'Union).

Par conséquent, la mise en œuvre intégrale du règlement EEE n'a débuté qu'en juillet 2019. C'est pourquoi la Commission ne complète pas le présent rapport par une proposition législative visant à modifier le règlement.

---

[1] Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (2020), Perspectives mondiales de la biodiversité 5.

[2] *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020* (COM(2011) 244).

[3] https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268

[4] Tous les États membres (faisant référence à l'UE-28 avant le retrait du Royaume-Uni), à l'exception d'un État membre, ont présenté un rapport contenant des informations couvrant la période allant du 1 er janvier 2015 au 31 décembre 2018. Les informations communiquées sont disponibles sur ias.eea.europa.eu.

2. MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT EEE

2.1. Article 4. Liste des EEE préoccupantes pour l'Union

La liste des EEE préoccupantes pour l'Union (ci-après «liste de l'Union») est au cœur du règlement EEE. Il contient une liste des EEE dont les effets néfastes ont été jugés suffisamment graves pour nécessiter une action concertée au niveau de l'Union. Les espèces répertoriées sont soumises aux restrictions et mesures prévues par le règlement.

Pour figurer sur la liste de l'Union, les espèces doivent remplir tous les critères énoncés à l'article 4, paragraphe 3, en tenant dûment compte des éléments suivants: (i) les coûts de mise en œuvre supportés par les États membres pour contrer les EEE; (ii) le coût de l'inaction; (iii) le rapport coût-efficacité de l'action; et (iv) les aspects socioéconomiques (article 4, paragraphe 6). Les évaluations des risques sous-tendent ce processus et la qualité de ces évaluations des risques est vérifiée par le Forum scientifique[5]. La liste de l'Union et ses mises à jour sont adoptées par voie d'actes d'exécution, sous réserve de l'avis favorable du comité des espèces exotiques envahissantes[6].

La première liste de l'Union[7] a été adoptée le 3 août 2016. Elle contenait 37 espèces. Une première[8] et une deuxième mise à jour[9] de la liste ont été adoptées respectivement le 2 août 2017 et le 15 août 2019. Ces mises à jour ont ajouté respectivement 12[10] et 17 espèces. Une troisième mise à jour de la liste de l'Union est attendue pour la fin de 2021. Le nombre total d'EEE préoccupantes pour l'Union s'élève actuellement à 66, dont:

- 30 sont des espèces animales et 36 des espèces végétales;
- 41 sont principalement des espèces terrestres, 23 sont principalement des espèces d'eau douce, 1 est une espèce d'eau saumâtre et 1 est une espèce marine.

Les espèces peuvent être retirées de la liste si elles ne remplissent plus un ou plusieurs critères, mais cela n'a encore jamais été le cas. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, la liste de l'Union doit faire l'objet d'un réexamen complet au plus tard en août 2022, soit six ans après l'entrée en vigueur de la liste initiale.

Le règlement a permis de sélectionner les espèces à inscrire sur la liste de manière objective et scientifiquement solide. Cependant, cette évaluation scientifique solide qui sous-tend l'inscription sur la liste se fait au détriment de la rapidité: réaliser une évaluation des risques prend au moins 2 ans. Il faut alors au moins une année supplémentaire jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la question de l'inscription de l'espèce sur la liste. Néanmoins, si les États membres perçoivent une nouvelle EEE comme une menace imminente, ils peuvent prendre des mesures d'urgence en vertu de l'article 10, disposition qui n'a pas encore été utilisée.

[5] Groupe d'experts prévu par l'article 28 du règlement EEE.
[6] Comité prévu par l'article 27 du règlement EEE.
[7] Règlement d'exécution (UE) 2016/1141 de la Commission (JO L 189 du 14.7.2016, p. 4).
[8] Règlement d'exécution (UE) 2017/1263 de la Commission (JO L 182 du 13.7.2017, p. 37).
[9] Règlement d'exécution (UE) 2019/1262 de la Commission (JO L 199 du 26.7.2019, p. 1).
[10] L'inscription du chien viverrin *Nyctereutes procyonoides*, demandée depuis le 2 février 2019. Par conséquent, en 2019, les États membres ont déclaré 48 espèces.

Des études récentes[11] indiquent que l'augmentation du nombre d'espèces exotiques nouvellement introduites ne montre aucun signe de saturation et que la plupart des taxons affichent même une augmentation du taux de premiers enregistrements au fil du temps. Tôt ou tard, bon nombre de ces espèces exotiques sont susceptibles de devenir envahissantes. Il est donc très probable que davantage d'espèces devront être inscrites sur la liste de l'Union à l'avenir. Certaines publications ont suggéré la nécessité d'inscrire progressivement quelques centaines d'espèces afin d'atteindre les objectifs du règlement EEE[12]. Certaines parties prenantes (par exemple celles qui commercialisent des espèces exotiques) sont en désaccord, faisant valoir que la liste de l'Union inclut déjà un trop grand nombre d'espèces et que la charge de mise en œuvre est trop lourde.

En tout état de cause, la liste de l'Union ne peut inclure toutes les EEE possibles. En effet, les critères à remplir pour figurer sur la liste sont assez exigeants. D'autre part, le règlement EEE prévoit des critères de priorité assez larges. Par exemple, l'article 4, paragraphe 6, impose de donner la priorité à deux types d'EEE: (i) celles qui ne sont pas encore présentes ou dont l'invasion débute et qui sont le plus susceptibles d'avoir des effets néfastes importants; et (ii) celles qui sont déjà présentes et qui ont les effets néfastes les plus importants.

Sur les 66 EEE énumérées, 12 ne sont pas encore présentes sur le territoire de l'Union, tandis que nombre d'entre elles sont déjà largement répandues et peu susceptibles d'être éradiquées. L'inscription sur la liste des espèces qui ne sont pas encore présentes dans l'UE a un effet préventif important, puisqu'elles ne peuvent pas être introduites sur le territoire de l'Union. Toutefois, l'expérience a montré que les preuves nécessaires pour mener à bien une évaluation des risques pour ces espèces font souvent défaut. Combiné à une incertitude sur la dynamique des communautés biologiques et sur les effets du changement climatique, il est très difficile de prévoir les incidences potentielles d'une espèce si elle était introduite. En conséquence, l'inscription sur la liste des espèces qui ne sont pas encore présentes dans l'UE s'est révélée difficile. Toutefois, la liste de l'Union a toujours un effet préventif. Toutes les espèces répertoriées qui sont déjà établies dans l'UE (y compris les espèces déjà présentes dans la plupart des États membres, telles que la tortue de Floride *Trachemys scripta* et la berce du Caucase *Heracleum mantegazzianum*), sont susceptibles de se propager de manière significative (voir figures 1-4)[13]. La prévention de cette propagation a été l'un des principaux arguments en faveur de leur inscription sur la liste de l'Union.

[11] Voir par exemple Seebens H. *et al.* (2017), «Pas de saturation dans l'accumulation d'espèces exotiques dans le monde», *Communications Nature* 8: 14435. doi.org/10.1038/ncomms14435.

[12] Voir Carboneras C. *et al.* (2017) «Une liste prioritaire des espèces exotiques envahissantes pour contribuer à la mise en œuvre efficace de la législation de l'UE», *Journal of Applied Ecology* 2017, 1-9. https://doi.org/10.1111/1365-2664.12997; et Nentwig W. *et al.* (2018) «Plus de 100 espèces exotiques les plus graves en Europe», *Invasions biologiques* (2018) 20: 1611-1621. https://doi.org/10.1007/s10530-017-1651-6. Toutefois, plusieurs espèces dont l'inscription sur la liste de l'Union est proposée ne relèvent pas du champ d'application du règlement EEE et, dans la plupart des cas, sont traitées dans le cadre d'autres instruments, principalement la législation de l'UE sur la santé des végétaux.

[13] Cela est également démontré par les évaluations des risques sous-jacents.

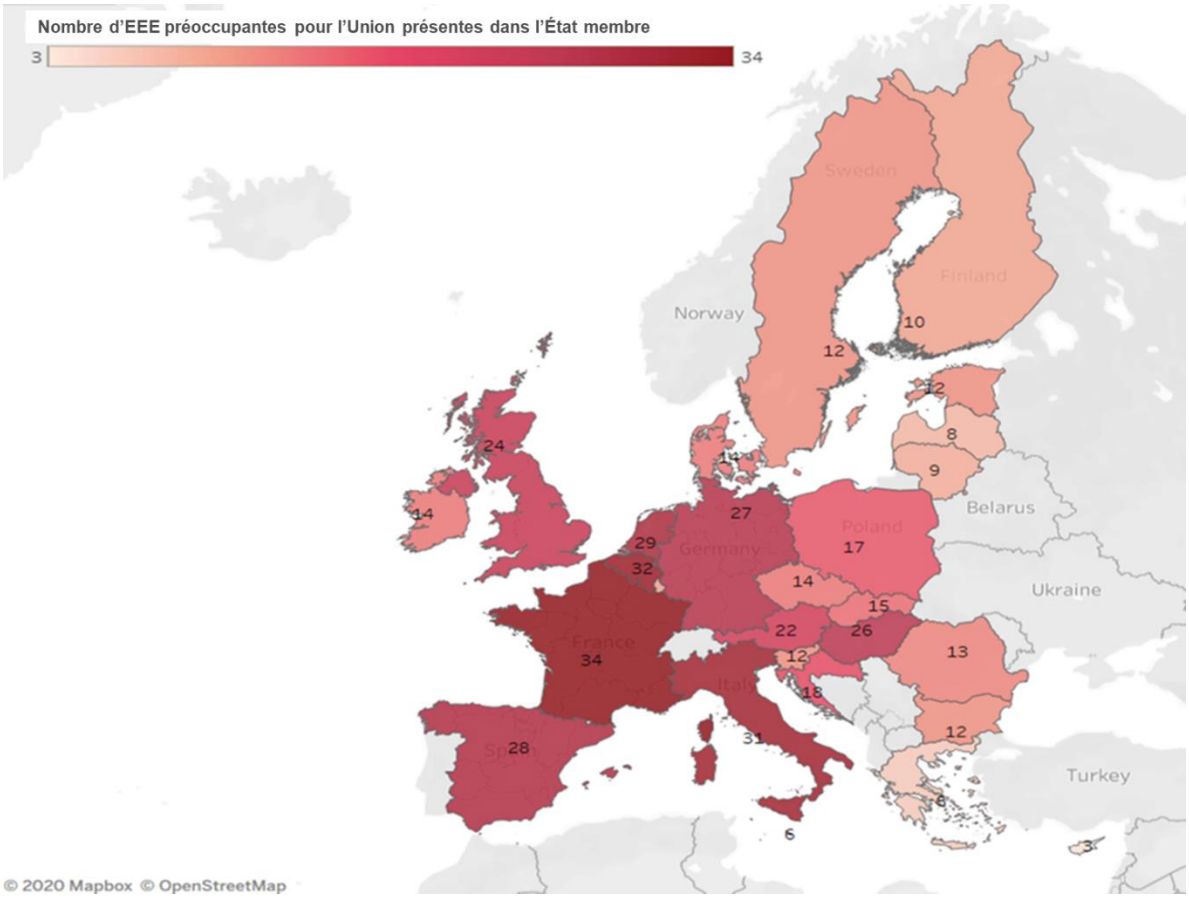


Figure 1: *Nombre d'EEE préoccupantes pour l'Union sur les 48 couvertes par les rapports de2019 qui ont été déclarées comme présentes par chacun des États membres. Le Portugal n'a pas soumis de rapport.*

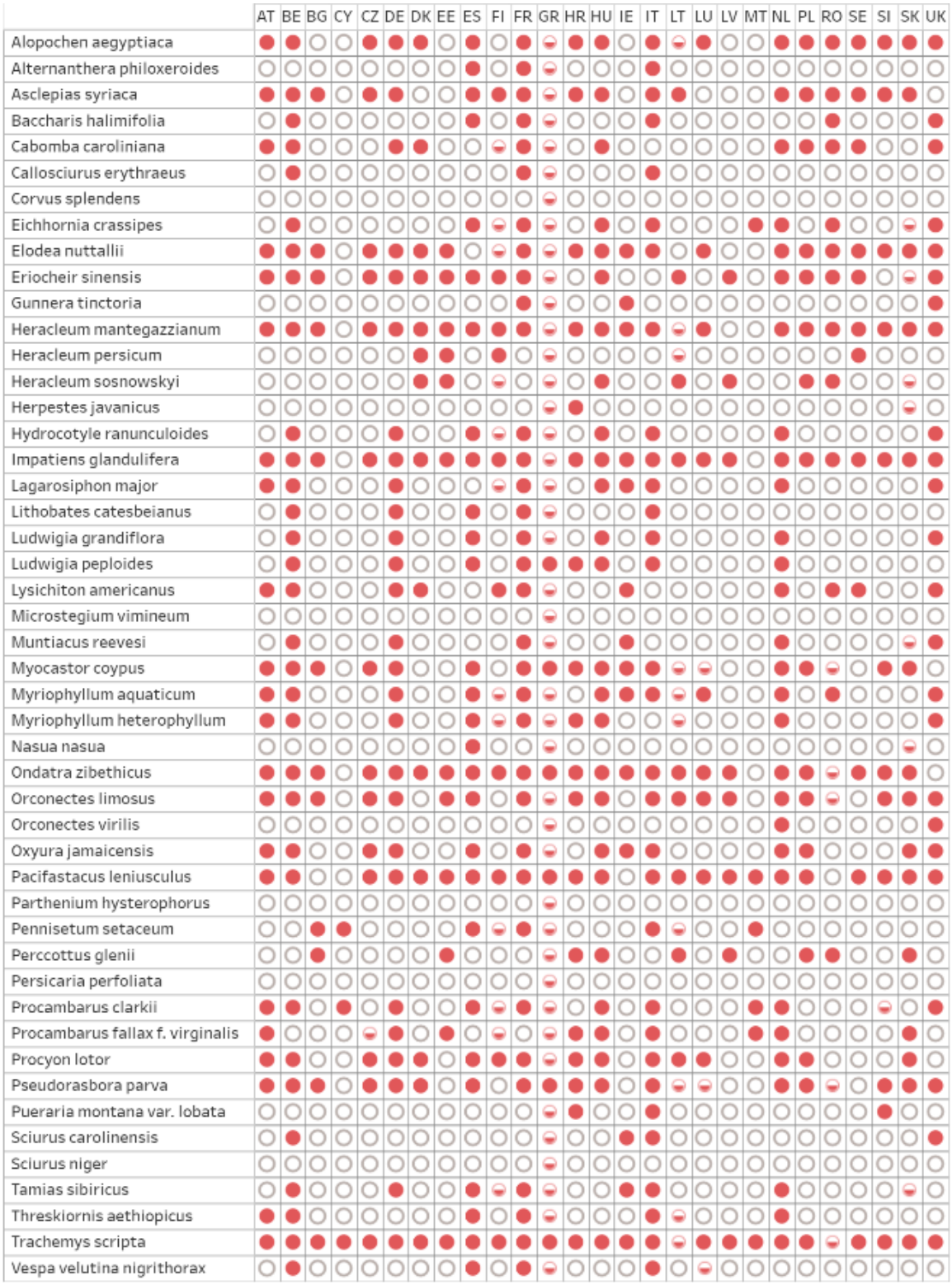
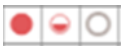


Figure 2: *État de présence, par État membre, des 48 EEE préoccupantes pour l'Union couvertes par les rapports de 2019. Le Portugal n'a pas soumis de rapport.*

Les symboles  *indiquent respectivement que: (i) l'espèce est présente dans un État membre donné; (ii) on ne sait pas si elle est présente dans un État membre donné; et (iii) elle est considérée comme absente d'un État membre donné.*

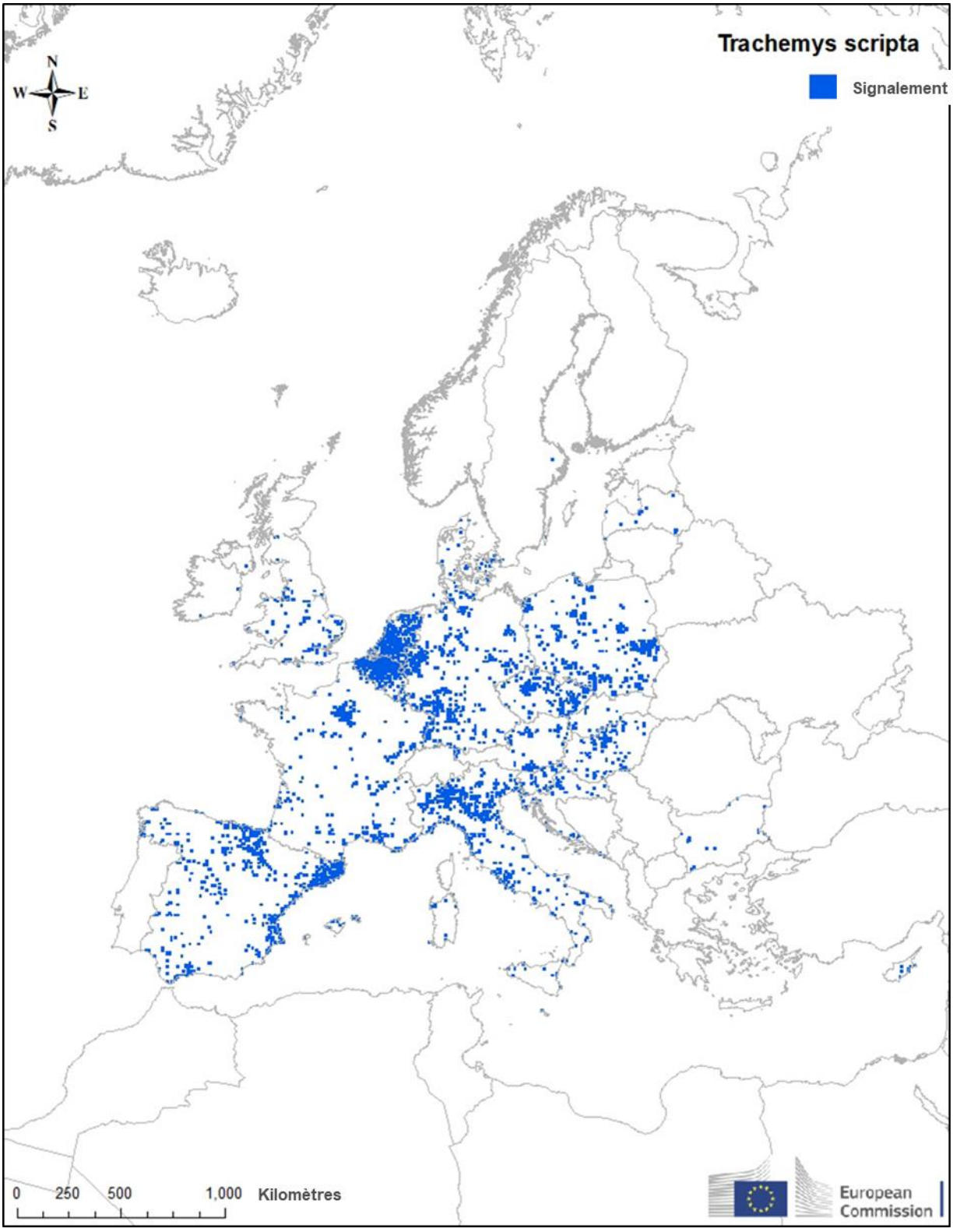


Figure 3: *Répartition de Trachemys scripta (mailles de 10 x 10 km) telle que déclarée par les États membres en 2019.L'espèce est également présente en Grèce, au Portugal et en Roumanie, mais ces États membres n'ont pas fourni la répartition par maille.*

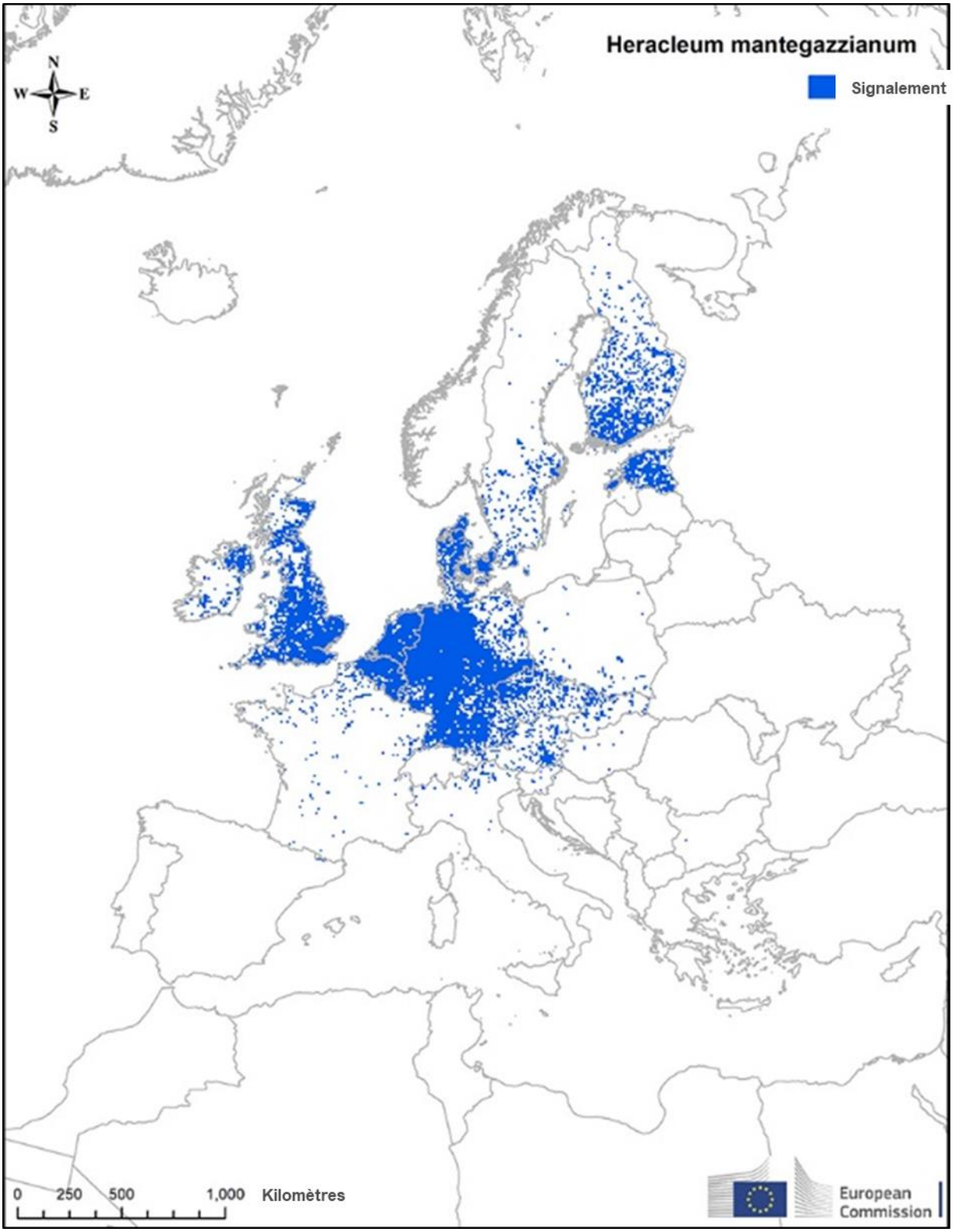


Figure 4:*Répartition de Heracleum mantegazzianum (mailles de 10 x 10 km) telle que déclarée par les États membres en 2019.*

Un défi supplémentaire se pose lorsqu'une espèce est ajoutée à la liste de l'Union. Si l'EEE ajoutée à la liste de l'Union est une espèce très vendue, elle est souvent remplacée sur le marché par d'autres espèces exotiques potentiellement envahissantes. Ces espèces nouvellement introduites doivent à leur tour faire l'objet d'une évaluation des risques et être envisagées pour une inscription sur la liste de l'Union. Ce problème se manifeste principalement dans le commerce des animaux domestiques (par exemple, remplacement des tortues de Floride *Trachemys scripta* par d'autres tortues exotiques) et dans le commerce horticole (par exemple, remplacement de la jacinthe d'eau *Eichhornia crassipes* par la laitue d'eau *Pistia Stratiotes*). Pour remédier à ce problème, certaines parties prenantes ont suggéré d'établir des listes d'espèces autorisées au lieu d'une liste d'espèces faisant l'objet de restrictions. Le cadre juridique actuel ne prévoit pas cette approche au niveau de l'UE, mais certains États membres l'ont adoptée dans leur législation nationale, principalement pour le commerce des animaux domestiques.

La prise en compte des coûts et des aspects socio-économiques, comme l'exige l'article 4, paragraphe 6, a influencé le processus d'inscription sur la liste. L'exemple le plus typique est le vison d'Amérique (*Neovison vison*), une EEE ayant des effets néfastes importants sur la biodiversité. Le vison d'Amérique est élevé pour sa fourrure dans des milliers d'élevages de visons dans l'UE. Cette espèce n'a pas été inscrite sur la liste[14]. Son inscription sur la liste de l'Union soumettrait son élevage pour la production de fourrure à la procédure d'autorisation prévue à l'article 9 du règlement EEE. Plusieurs États membres ont estimé que les coûts de mise en œuvre de cette procédure étaient disproportionnés et se sont opposés à l'inscription de cette espèce sur la liste. Il est important de noter que le règlement EEE prévoit d'autres solutions pour ajouter une espèce à la liste de l'Union. Premièrement, les États membres concernés peuvent s'attaquer à ces espèces au moyen de mesures nationales. Deuxièmement, l'espèce peut être gérée dans le cadre d'une coopération régionale renforcée (voir sections 2.3 et 2.4 ci-dessous).

L'inscription sur la liste des EEE marines pose des problèmes particuliers[15]. Comme indiqué ci-dessus, seule une des 66 EEE figurant sur la liste de l'Union, *Plotosus lineatus*, le poisson-chat rayé, est une espèce marine. Toutefois, plusieurs espèces marines ont été prises en considération pour la première liste de l'Union. Le principal obstacle à l'inclusion des espèces marines a été la crainte que la forte connectivité environnementale et la capacité de dispersion des espèces dans le milieu marin rendent plus difficile et coûteuse l'étude et le contrôle des invasions biologiques. Cela vaut tout particulièrement pour les espèces qui pénètrent dans la mer Méditerranée par le canal de Suez. Toutefois, malgré ces difficultés, la surveillance, la détection précoce et l'éradication rapide des espèces marines dans des zones ciblées peuvent atténuer leurs effets néfastes[16]. En ce qui concerne les voies d'introduction et de propagation, la propagation et les incidences des EEE dans le milieu marin pourraient être considérablement réduites avec: (i) la mise en œuvre complète de la Convention de gestion des eaux de ballast[17] de l'Organisation maritime internationale (OMI)[18]; et (ii) la

[14] Plusieurs parties prenantes ont critiqué cette situation. Voir, par exemple, le retour d'information du public sur la proposition de deuxième mise à jour de la liste de l'Union: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2124-Update-of-the-list-of-Invasive-Alien-Species-of-Union-concern.

[15] Voir Kleitou P. *et al.* (2021) «The Case of Lionfish (*Pterois miles*) in the Mediterranean Sea Demonstrates Limitations in EU Legislation to address Marine Biological Invasions», *Journal of Marine Sci*. Engineering 2021, 9, 325. https://doi.org/10.3390/jmse9030325.

[16] Voir Giakoumi S. *et al.* (2019) «Priorités de gestion pour les espèces marines envahissantes», *Science of the Total Environment*, 688 (2019) 976-982. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.06.282.

[17] La convention est entrée en vigueur le 8 septembre 2017, tandis que le délai de mise en conformité de tous les navires est fixé au 8 septembre 2024.

mise en œuvre renforcée des Directives de l'OMI sur l'encrassement biologique. Plusieurs évaluations des risques liés aux EEE marines ont donc été préparées en vue de la prochaine mise à jour de la liste de l'Union.

2.2. Restrictions et dérogations (articles 7, 8, 9, 31 et 32)

L'incidence la plus directe du règlement EEE est que les espèces répertoriées sont soumises à des restrictions, y compris une interdiction de mise sur le marché (article 7). Des exceptions à la plupart des restrictions sont possibles dans certains cas exceptionnels: soit (i) dans le cadre d'un système de permis géré par les États membres (autorisant des activités de recherche ou de conservation ex situ en vertu de l'article 8), soit (ii) avec l'autorisation de la Commission (dans des cas exceptionnels pour des raisons d'intérêt public majeur en vertu de l'article 9). D'autres dérogations transitoires sont possibles pour les propriétaires d'animaux de compagnie (article 31) et pour les stocks commerciaux (article 32).

Douze États membres ont signalé avoir délivré 100 permis au total entre l'entrée en vigueur de la première liste de l'Union en août 2016 et décembre 2018. Ces permis concernaient 32 EEE préoccupantes pour l'Union. Parmi les permis, 87 étaient destinés à la recherche et 13 à la conservation ex situ. Les permis ex situ ont été délivrés à des établissements hébergeant des spécimens non désirés dans le cadre de mesures de gestion, une activité qui ne nécessite en fait pas de permis.

À ce jour, la Commission a adopté deux décisions d'autorisation en vertu de l'article 9. Ces deux décisions autorisaient deux États membres à poursuivre l'élevage de chiens viverrins (*Nyctereutes procyonoides*) pour la production de fourrure.

2.3. Article 11. EEE préoccupantes au niveau régional et espèces indigènes de l'Union

L'article 11 permet aux États membres d'identifier, sur leur liste nationale d'EEE préoccupantes pour les États membres (voir section 2.4), les espèces indigènes ou non de l'Union qui nécessitent une coopération régionale renforcée. Cette coopération peut aboutir à l'application à ces espèces — et uniquement dans les États membres concernés — de la plupart des restrictions qui s'appliquent aux espèces inscrites sur la liste de l'Union. La coopération régionale doit être déclenchée par un État membre, ce qui n'a pas encore eu lieu.

Pour les espèces exotiques envahissantes indigènes de l'Union, le Forum scientifique et d'autres experts consultés ont confirmé que le renforcement de la coopération régionale apporterait une valeur ajoutée au traitement de plusieurs espèces de ce type. Le Forum scientifique a cependant identifié un obstacle: l'incertitude quant aux frontières exactes entre les aires d'origine et d'introduction de ces espèces. Ces frontières se situent souvent sur le territoire des États membres concernés: les espèces peuvent être indigènes dans certaines parties d'un État membre, mais exotiques et envahissantes dans d'autres parties du même pays. En outre, la connaissance de ces frontières évolue souvent en fonction des recherches les plus récentes. De telles situations rendent également particulièrement difficile d'expliquer au grand public la nécessité de prendre des mesures pour gérer ces espèces.

[18] OMI : l'Organisation maritime internationale, l'agence spécialisée des Nations unies chargée de la sûreté et de la sécurité des transports maritimes et de la prévention de la pollution marine et atmosphérique par les navires.

Certaines parties prenantes ont suggéré d'utiliser l'article 11 pour réglementer au niveau régional les espèces dont il est très peu probable qu'elles s'établissent dans une grande partie de l'Union[19], au lieu d'inscrire ces espèces sur la liste de l'Union. Cette approche serait particulièrement utile pour les espèces présentant un intérêt commercial important. Par exemple, les plantes ornementales susceptibles d'avoir une incidence grave dans la région biogéographique méditerranéenne ne seraient réglementées que dans cette région, tandis que leur vente se poursuivrait en Europe du Nord, où il est peu probable qu'elles aient des incidences significatives. Les discussions pertinentes au sein du comité sur les espèces exotiques envahissantes indiquent que les États membres n'ont pas opté pour une telle solution pour les trois raisons suivantes:

- le règlement EEE autorise clairement l'inscription de ces espèces sur la liste de l'Union[20];
- l'inscription sur la liste de l'Union est considérée comme une mesure plus efficace, en particulier compte tenu de l'interdiction de mise sur le marché qui en résulte dans l'ensemble de l'Union;
- il est difficile d'appliquer des restrictions commerciales uniquement dans certaines parties de l'UE.

2.4. Article 12. EEE préoccupantes pour un État membre

L'article 12 permet aux États membres d'établir une liste nationale des EEE préoccupantes pour un État membre. Au 31 mars 2021, 10 États membres avaient adopté de telles listes[21]. Le nombre de taxons dans chacune de ces listes varie de 13 à plus de 200. Certains comprennent des groupes taxonomiques entiers (genres et familles). Les espèces et groupes taxonomiques énumérés sont soumis, au niveau national, à des restrictions similaires à celles qui s'appliquent, au niveau de l'UE, aux EEE préoccupantes pour l'Union. Certaines espèces ont été répertoriées par plusieurs pays. Ces espèces indiquent des priorités communes pour ces pays. Toutefois, à quelques exceptions près, cela n'a pas conduit à une action coordonnée.

2.5. Article 13. Plans d'action relatifs aux voies des espèces exotiques envahissantes

L'article 13 impose aux États membres d'identifier et de déterminer les voies prioritaires (c'est-à-dire les voies et mécanismes) d'introduction et de propagation involontaires d'EEE préoccupantes pour l'Union dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption ou de la mise à jour de la liste de l'Union. L'article 13 impose également aux États membres de mettre en œuvre des plans d'action pour s'attaquer aux voies prioritaires dans un délai de 3 ans à compter de l'adoption ou de la mise à jour de la liste de l'Union.

La plupart des États membres ont identifié les voies prioritaires qui les concernent. Comme l'exige le règlement EEE, la priorité a été établie sur la base d'estimations du volume d'espèces pénétrant par une voie et de l'impact potentiel de ces espèces.

[19] Voir, par exemple, le retour d'information du public sur la proposition de deuxième mise à jour de la liste de l'Union: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2124-Update-of-the-list-of-Invasive-Alien-Species-of-Union-concern.

[20] Article 4, paragraphe 3, point b), et considérant (10) du règlement EEE.

[21] La zone d'évaluation des risques est le territoire de l'Union, à l'exclusion des régions ultrapériphériques. L'article 6 du règlement EEE prévoit des dispositions spécifiques pour les régions ultrapériphériques, imposant aux États membres ayant des régions ultrapériphériques d'adopter une liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour chacune d'entre elles.

Toutefois, les États membres ont suivi des méthodes différentes, allant de formules assez simples à complexes.

Les voies prioritaires recensées varient considérablement d'un État membre à l'autre, 36 voies différentes ayant été classées comme prioritaires. La plupart des États membres ont néanmoins accordé la priorité à deux voies: «Fuite d'une aire de confinement: évasion des espèces d'animaux domestiques, d'aquarium et de terrarium» et «Fuite d'une aire de confinement: horticulture» (voir Tableau 1).

Certains États membres ont inclus dans leur analyse des EEE supplémentaires qui ne figurent pas sur la liste de l'Union afin d'élaborer des plans d'action plus complets. Cela indique que la liste actuelle de l'Union est perçue comme trop limitée pour la priorisation des voies. Certaines voies ne peuvent être traitées au titre de l'article 13 que si les espèces concernées sont inscrites sur la liste de l'Union. Par exemple, à moins que les espèces introduites et propagées par les eaux de ballast ne figurent sur la liste de l'Union, des mesures visant à remédier à cette voie ne peuvent être lancées au titre du règlement EEE.

Malgré les progrès accomplis dans la détermination de voies prioritaires, la mise en œuvre de l'article 13 accuse un retard dans la plupart des États membres. Au 31 mars 2021, seuls 10[22] États membres avaient élaboré et communiqué à la Commission leur(s) plan(s) d'action. En juin 2021, la Commission a engagé des procédures à l'encontre de 18 États membres pour n'avoir pas élaboré le ou les plans d'action.

[22] Y compris à l'encontre du Royaume-Uni, avant son retrait de l'UE.

Catégorie/sous-catégorie de voies selon la classification utilisée dans les rapports de 2019		Nombre d'États membres qui ont défini la voie comme prioritaire	Nombre d'EEE préoccupantes pour l'Union correspondant à la voie
1. LIBÉRATION DANS LA NATURE	1.1 Lutte biologique	-	-
	1.2 Contrôle de l'érosion/stabilisation des dunes (brise-vent, haies,...)	2	3
	1.3 Pêche dans le milieu naturel (y compris la pêche récréative)	6	7
	1.4 Chasse	1	1
	1.5 «Amélioration» du paysage/de la flore/de la faune dans la nature	4	6
	1.6 Introduction à des fins de conservation ou de gestion de la faune sauvage	-	-
	1.7 Mise en liberté dans la nature pour utilisation (autre que la fourrure, le transport, l'usage médical)	2	12
	1.8 Autre mise en liberté intentionnelle	4	11
2. FUITE D'UNE ZONE DE CONFINEMENT	2.1 Agriculture (y compris les matières premières pour biocarburants)	2	2
	2.2 Aquaculture/aquaculture marine	6	18
	2.3 Jardin botanique/zoo/aquariums (sauf aquariums domestiques)	5	39
	2.4 Espèces d'animaux domestiques/d'aquarium/de terrarium (y compris les aliments vivants pour ces espèces)	13	33
	2.5 Animaux d'élevage (y compris les animaux laissés sous contrôle limité)	1	2
	2.6 Exploitation forestière (y compris boisement ou reboisement)	2	4
	2.7 Fermes d'élevage d'animaux à fourrure	1	3
	2.8 Horticulture	11	23
	2.9 Objets d'ornementation autres que l'horticulture	9	26
	2.10 Recherche et élevage ex situ (dans les installations)	-	-
	2.11 Aliments vivants et appâts vivants	8	9
	2.12 Autre évasion d'une zone de confinement	2	11
3. TRANSPORT — CONTAMINANT	3.1 Matériel d'élevage contaminant	2	16
	3.2 Appât contaminé	-	-
	3.3 Contaminant alimentaire (y compris les aliments vivants)	1	2
	3.4 Contaminant sur les animaux (à l'exception des parasites, espèces transportées par hôte/vecteur)	3	15
	3.5 Parasites sur les animaux (y compris les espèces transportées par l'hôte et le vecteur)	-	-
	3.6 Contaminant sur les végétaux (à l'exception des parasites, espèces transportées par hôte/vecteur)	3	14
	3.7 Parasites sur les végétaux (y compris les espèces transportées par l'hôte et le vecteur)	-	-
	3.8 Contaminant des semences	1	3
	3.9 Commerce du bois	-	-
	3.10 Transport de matériel d'habitat (sol, végétation, etc.)	8	23
4. TRANSPORT — PASSAGER CLANDESTIN	4.1 Matériel de pêche/pêche à la ligne	6	20
	4.2 Conteneur/vrac	2	3
	4.3 Stoppeurs dans ou sur avion	1	1
	4.4 Stoppeurs à bord du navire/bateau (à l'exclusion des eaux de ballast et des salissures de coque)	3	14
	4.5 Machines/équipements	3	17
	4.6 Personnes et leurs bagages/équipements (en particulier le tourisme)	1	7
	4.7 Matériaux d'emballage organiques, en particulier les emballages en bois	1	1
	4.8 Eaux de ballast navire/bateau	5	7
	4.9 Salissure de la coque du navire/bateau	4	8
	4.10 Véhicules (voitures, train, etc.)	4	12
	4.11 Autres moyens de transport	1	1
5. COULOIR	5.1 Voies navigables/bassins/mers interconnectés	6	35
	5.2 Tunnels et ponts terrestres	-	-
6. SANS AIDE	5.3 Dispersion naturelle par-delà les frontières d'espèces exotiques envahissantes introduites par les voies 1 à 5	8	45

Tableau 1: *La catégorisation des voies utilisées dans les rapports, le nombre d'États membres qui ont défini chaque voie comme prioritaire et le nombre d'EEE préoccupantes pour l'Union identifiées comme étant pertinentes pour chacune des voies.*

2.6. Article 14. Système de surveillance

L'article 14 impose aux États membres de mettre en place un système de surveillance qui collecte et enregistre les données relatives à l'apparition dans l'environnement, d'EEE préoccupantes pour l'Union.

Au 31 mars 2021, 24 États membres avaient mis en place un tel système, qui s'appuyait souvent sur les systèmes existants, y compris les systèmes découlant d'autres actes législatifs de l'UE. Dans de très rares cas, un nouveau système de surveillance a été mis en place. Les systèmes de plusieurs États membres sont liés à la science citoyenne, et quelques systèmes reposent presque exclusivement sur la science citoyenne. Certains États membres intègrent également des informations provenant des parties prenantes (agriculteurs, forestiers, chasseurs, pêcheurs, ONG de protection de la nature, etc.). En juin 2021, la Commission a engagé des procédures à l'encontre de trois États membres pour défaut de mise en place d'un système de surveillance.

Certaines lacunes et incohérences ont été observées dans la répartition déclarée des EEE préoccupantes pour l'Union. Les rapports ont montré des différences marquées entre les États membres voisins en ce qui concerne le nombre d'espèces enregistrées dans les régions frontalières (voir figure 5). Cela indique que: (i) la distribution réelle de certaines EEE préoccupantes pour l'Union n'est pas encore pleinement connue; et (ii) les systèmes de surveillance ne couvraient pas de manière adéquate toutes les EEE préoccupantes pour l'Union ou tous les territoires nationaux, au moins jusqu'en 2018, date à laquelle ces informations ont été collectées.

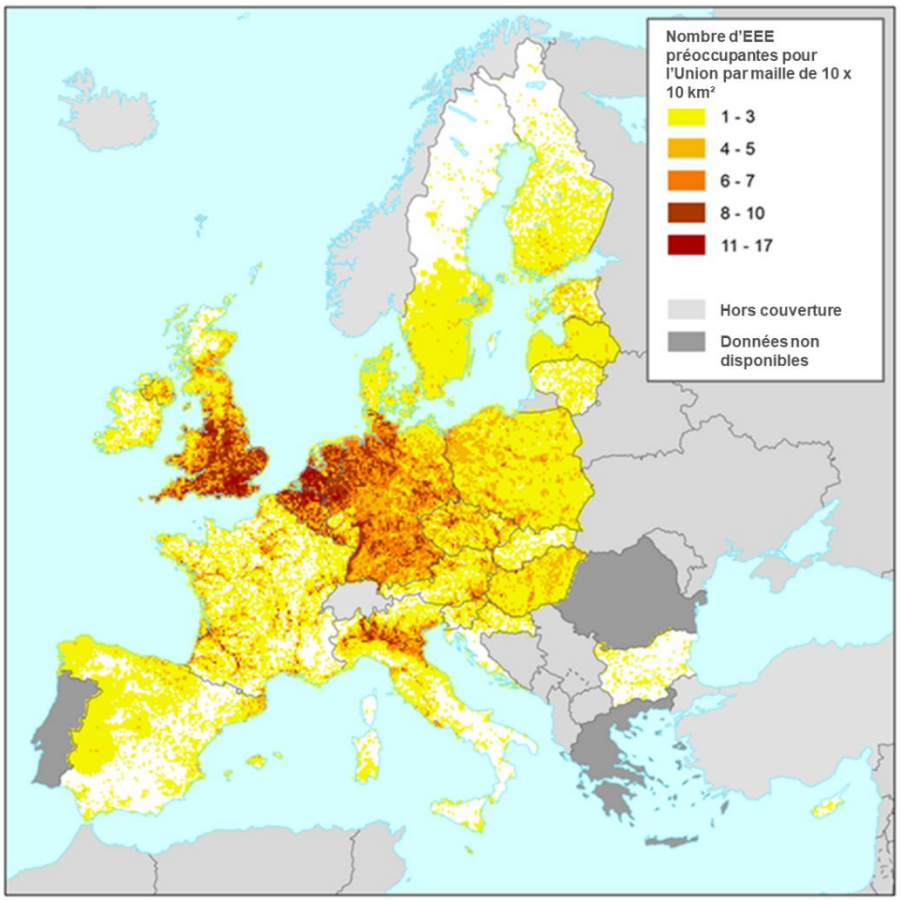


Figure 5: *Nombre d'EEE préoccupantes pour l'Union sur les 48 couvertes par les rapports de 2019, par maille de 10 x 10 km.*

2.7. Article 15. Contrôles officiels

L'article 15 exigeait des États membres qu'ils mettent en place, au plus tard le 2 janvier 2016, des structures pleinement opérationnelles pour procéder aux contrôles officiels nécessaires afin d'éviter l'introduction intentionnelle d'EEE préoccupantes dans l'Union.

Au 31 mars 2021, 25 États membres disposaient de telles structures. Ces structures impliquent les services douaniers et/ou phytosanitaires/vétérinaires. Les États membres n'ont signalé que quelques interceptions d'EEE à la suite de contrôles officiels aux frontières.

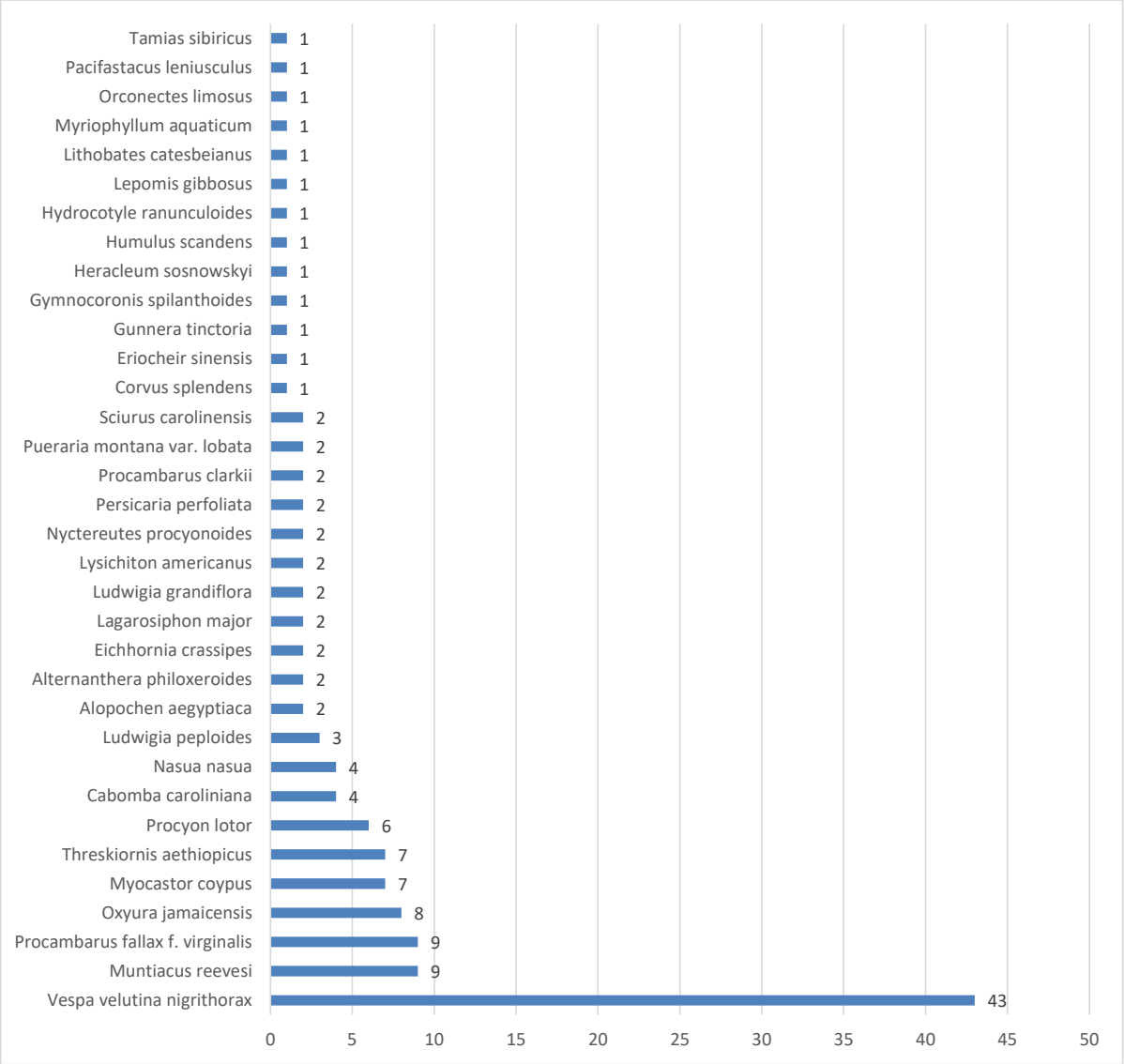
L'intégrité des structures de contrôle officiel varie d'un État membre à l'autre. L'intégration de la liste de l'Union dans TARIC[23] et le système TRACES[24] a facilité les contrôles documentaires. Toutefois, seuls quelques États membres semblent effectuer des analyses de risques et des contrôles physiques spécifiques. De nombreux États membres devront mieux clarifier la répartition des responsabilités entre les différentes autorités concernées, y compris dans les programmes de coopération, d'échange d'informations et de formation. En juin 2021, la Commission a engagé des procédures à l'encontre de deux États membres pour ne pas avoir mis en œuvre l'article 15.

2.8. Articles 16 et 17. Notifications de détection précoce et éradication rapide au début de l'invasion

En vertu de l'article 16, les États membres doivent notifier à la Commission l'apparition d'EEE préoccupantes pour l'Union dont la présence était auparavant inconnue ou la réapparition d'EEE préoccupantes pour l'Union après qu'elles ont été déclarées éradiquées. En vertu de l'article 17, ces États membres doivent: (i) prendre des mesures d'éradication rapide; (ii) notifier ces mesures à la Commission; et (iii) en informer les autres États membres.

Depuis l'adoption de la première liste de l'Union en juillet 2016 et jusqu'au 31 mars 2021, 19 États membres (y compris le Royaume-Uni jusqu'à ce qu'il se retire de l'UE) ont notifié à la Commission, par l'intermédiaire du système de notification spécifique[25], 135 cas de détection précoce concernant 34 des 66 EEE préoccupantes pour l'Union. Pour 57 de ces cas, les notifications ont confirmé une éradication rapide; pour 42, le processus était en cours; pour 5, aucune mesure n'avait encore été décidée; et pour 1, l'État membre a décidé d'appliquer des mesures de gestion conformément à l'article 18 (dérogations à l'obligation d'éradication rapide). Dans 30 cas, les États membres ont estimé que l'éradication rapide n'avait pas été atteinte. L'espèce pour laquelle la plupart des notifications de détection précoce ont été soumises (43 au total) est le frelon asiatique (*Vespa velutina nigrithorax*).

[23] Le tarif intégré des Communautés européennes.
[24] Trade Control and Expert System (TRACES: système informatique vétérinaire intégré).
[25] NOTSYS: https://easin.jrc.ec.europa.eu/notsys/.



Graphique 6: *Notifications de détection rapide par EEE préoccupante pour l'Union au cours de la période allant de juillet 2016 à mars 2021. Les nombres incluent des notifications multiples pour la même espèce par État membre.*

2.9. Article 19. Mesures de gestion

L'article 19 impose aux États membres d'appliquer des mesures efficaces de gestion des EEE préoccupantes pour l'Union qui sont largement répandues sur leur territoire. Ces mesures doivent viser l'éradication, le contrôle de la population ou le confinement d'une EEE.

23 États membres ont signalé avoir appliqué des mesures de gestion pour les EEE préoccupantes pour l'Union présentes sur leur territoire entre juillet 2016 et décembre 2018. Ils ont fait état de 634 mesures de gestion distinctes, couvrant 41 des 43 EEE figurant sur la liste de l'Union au cours de cette période et présentes dans l'Union. Certains États membres ont élaboré des mesures pour chaque population spécifique d'espèces sur leur territoire, tandis que d'autres ont pris des mesures au niveau de la population totale sur leur territoire.

Selon les rapports, 6 % des mesures de gestion ont entraîné l'éradication; 21 % ont entraîné une diminution de la population ciblée; 14 % n'ont entraîné aucun changement dans la population ciblée; 17 % ont vu une augmentation de la population ciblée malgré

les mesures de gestion; et 42 % ont entraîné des résultats imprécis. Les rapports font également état d'efforts importants pour comprendre et atténuer les incidences des mesures de gestion sur les espèces non ciblées.

2.10. Article 25. Système de soutien à l'information

Le système de soutien à l'information mis en place par la Commission pour faciliter la mise en œuvre du règlement EEE comprend:

- le réseau européen d'information sur les espèces exotiques[26], qui permet un accès aisé aux informations scientifiques et aux données spatiales pour environ 14 000 espèces exotiques présentes en Europe;

- le système européen de notification des espèces exotiques[27], qui permet aux États membres de notifier à la Commission et d'informer les autres États membres des détections précoces d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union et des mesures d'éradication rapide prises à cet effet.

2.11. Sensibilisation

La plupart des États membres ont fait des efforts pour informer le public de l'impact des EEE et de la nécessité d'y remédier, principalement en créant ou en améliorant des sites internet spécialisés. Les États membres ont également mené des campagnes de sensibilisation à l'intention du grand public ou de certains segments du public (parties prenantes, jeunes, écoles, etc.) par divers moyens (articles de journaux et de magazines, communiqués de presse, bulletins d'information, programmes de radio et de télévision, expositions muséales, conférences, enquêtes publiques, applications sur téléphone portable pour les sciences citoyennes et la promotion de codes de conduite). Dans de nombreux États membres, le public a également été informé par des ONG, le secteur privé, des établissements d'enseignement et d'autres associations concernées par — ou travaillant sur — les EEE.

La Commission attire l'attention sur les EEE au moyen d'une page internet réservée à cet usage[28] (la plateforme EASIN, y compris la diffusion scientifique, l'éducation en ligne et les contenus sur les réseaux sociaux) et de l'application pour smartphone de science citoyenne, Invasive Alien Species in Europe[29]. Les projets en cours visent à: (i) améliorer la compréhension et la communication entre les secteurs clés et les autorités compétentes confrontés aux EEE[30]; et (ii) promouvoir une gestion humaine des EEE vertébrées[31]. La Commission a également élaboré des documents destinés à aider les États membres à mettre en œuvre le règlement EEE (par exemple, des guides visant à faciliter l'identification des EEE préoccupantes pour l'Union par des contrôles officiels ou des systèmes de surveillance, ainsi qu'un guide pour interpréter les catégories de voies d'introduction d'espèces exotiques telles que définies par la Convention sur la diversité biologique).

[26] EASIN: https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin.
[27] NOTSYS: https://easin.jrc.ec.europa.eu/notsys.
[28] https://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/index_en.htm
[29] https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin/CitizenScience/BecomeACitizen
[30] https://www.adelphi.de/en/project/invasive-alien-species-improving-understanding-and-communication
[31] https://www.iucn.org/regions/europe/our-work/biodiversity-conservation/invasive-alien-species/humane-management-vertebrate-ias

2.12. Coûts, avantages et financement de la mise en œuvre

Dix-neuf États membres ont fourni une estimation du coût de la mise en conformité avec le règlement EEE pour la période 2015-2018. Ces coûts varient entre 17 000 et 40 millions d'euros par État membre. Les coûts totaux estimés pour l'ensemble des États membres s'élèvent à environ 75 millions d'euros sur la période de quatre ans. La plupart des estimations couvrent des mesures de gestion et de sensibilisation, mais certaines incluent également des coûts de personnel et d'autres. Étant donné que ces estimations ne couvrent pas les mêmes catégories de coûts et présentent diverses limites, les comparaisons ne sont pas significatives.

La plupart des États membres ont estimé que les coûts déclarés étaient une sous-estimation des coûts réels. Les États membres n'ont pour la plupart pas été en mesure de quantifier les coûts globaux, étant donné que les activités de mise en œuvre sont menées par des organismes publics dans le cadre de leurs travaux ou capacités existants (par exemple pour les contrôles officiels et les systèmes de surveillance). En outre, certaines activités sont entreprises par de nombreux acteurs différents aux niveaux national, régional et local, ce qui rend difficile le cumul de tous les coûts. Les mesures de gestion font souvent partie d'activités qui vont au-delà des EEE énumérées et traitent des EEE ou de la restauration de la nature en général, ce qui rend très difficile l'identification des coûts liés à la mise en œuvre du seul règlement EEE.

Les coûts sont également supportés par les secteurs économiques qui doivent adapter leurs activités (par exemple, les vendeurs horticoles et d'animaux domestiques qui doivent cesser de vendre des EEE préoccupantes pour l'Union, et les jardins zoologiques qui doivent prendre des mesures pour éviter que les spécimens ne s'échappent et ne se reproduisent).

Il est difficile d'estimer les avantages, du moins en termes monétaires. Parmi les avantages figurent les effets néfastes évités sur la biodiversité, la santé humaine (par exemple, les brûlures cutanées causées par la berce du Caucase *Heracleum mantegazzianum*) et l'économie (par exemple, les dommages causés aux infrastructures), en raison de la prévention de nouvelles introductions et de la gestion des populations existantes d'EEE préoccupantes pour l'Union. Des études récentes[32] confirment l'hypothèse formulée dans l'analyse d'impact du règlement EEE[33] selon laquelle le coût de la lutte précoce contre les espèces exotiques envahissantes est clairement compensé par les coûts de l'inaction ou des mesures prises avec un retard important. Cela s'explique par le fait que les coûts des dommages et les coûts de gestion ont tendance à augmenter considérablement au fil du temps.

Bien que certains progrès aient été signalés en ce qui concerne l'éradication ou la limitation des EEE préoccupantes pour l'Union (voir les sections 2.8 et 2.9 ci-dessus), il est prématuré d'évaluer l'incidence globale du règlement EEE à cet égard. Une répartition de référence pour les espèces répertoriées correspondant à la date d'adoption de la liste de l'Union a été créée en 2013[34]. La première répartition communiquée par les États membres correspond aux meilleures connaissances disponibles le plus proche possible du 31 décembre 2018. Toutefois, les obligations en matière de gestion ne

[32] Voir Cuthbert R.N. *et al.* «Global economics of aquatic invasive alien species», *Science of the Total Environment* 775 (2021) 145238. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.145238; Ahmed D.A. *et al.* «Managing biological invasions: the cost of inaction», *Biological invasions* (2021) In Review. DOI: 10.21203/rs.3.rs-300416/v1.

[33] SWD(2013) 321 final.

[34] https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin/Documentation/Baseline.

s'appliquaient qu'à partir de février 2018 et février 2019 respectivement pour la première liste de l'Union et sa première mise à jour. Il est prévisible qu'une comparaison entre le scénario de référence et les distributions déclarées n'a révélé aucun changement significatif[35]. Une comparaison plus significative peut être effectuée sur la base de la deuxième distribution déclarée, prévue pour 2025. Une autre mesure du succès serait une réduction sensible de la pression exercée par les EEE sur les espèces et les habitats protégés. Ces tendances sont toutefois très lentes et ne devraient pas être mesurées avant 2030.

Les États membres ont indiqué que les actions entreprises étaient financées à la fois par des sources nationales/locales et par des fonds de l'UE, principalement le programme LIFE et le Fonds de cohésion de l'UE. De nombreux États membres, en particulier ceux qui dépendent le plus des financements de l'UE, ont invoqué le manque de ressources suffisantes comme l'une des principales raisons des retards dans la mise en œuvre de certaines dispositions.

2.13. Difficultés de mise en œuvre

Cet examen a permis de recenser certains défis et domaines à améliorer, exposés ci-après.

- La mise en œuvre intégrale du règlement EEE n'a toujours pas été réalisée, étant donné que la plupart des États membres n'ont pas encore mis en œuvre les plans d'action pour s'attaquer aux voies prioritaires. En outre, il est possible d'améliorer à la fois l'exhaustivité de la couverture des systèmes de surveillance et les structures de contrôle officiel dans de nombreux États membres.
- L'incertitude quant aux incidences potentielles ou à l'importance économique de certaines espèces peut entraver leur inscription sur la liste de l'Union, réduisant ainsi l'incidence du règlement EEE. Néanmoins, le règlement EEE contient des dispositions (mesures d'urgence et coopération régionale renforcée) qui pourraient s'attaquer à des espèces présentant des risques imminents et des espèces présentant un intérêt économique. Toutefois, les États membres n'ont pas eu recours à ces dispositions, tandis que le règlement EEE ne donne pas à la Commission le droit de les initier.
- Il est possible de renforcer la coordination entre les États membres, étant donné que: (i) les listes des EEE préoccupantes au niveau national contiennent certaines espèces communes; (ii) les priorités en matière de mesures et d'efforts de gestion diffèrent entre pays voisins; et (iii) les États membres ont identifié des priorités très diverses dans les voies à suivre.
- Le fait que la liste de l'Union soit une liste prioritaire à laquelle des espèces ne peuvent être ajoutées que lorsque des preuves suffisantes sont disponibles signifie qu'elle ne peut, par nature, inclure toutes les espèces exotiques envahissantes.
- Le manque de financement suffisant pour lutter contre les EEE reste un obstacle pour de nombreux États membres. Par conséquent, le financement de l'Union reste important pour compléter les financements nationaux provenant de différentes sources (par exemple, le Fonds européen pour la pêche maritime et l'aquaculture pour les EEE dans le milieu marin; Horizon Europe pour un programme de recherche pertinent; la politique agricole commune pour la gestion des EEE pertinentes, etc.) afin de parvenir à une mise en œuvre complète et efficace.

[35] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123170.

- Le manque de capacités administratives, en particulier aux niveaux local et régional, constitue un autre défi majeur dans plusieurs États membres. Cela va de la capacité de mettre en œuvre des systèmes de surveillance suffisants à la capacité de hiérarchiser et de réaliser des interventions (y compris: (i) préparer et mettre en œuvre des plans d'action; (ii) gérer les consultations publiques nécessaires et gérer les conflits le cas échéant (par exemple, avec des groupes de parties prenantes s'opposant à l'inscription sur la liste ou aux mesures de gestion).
- Il existe des lacunes dans les connaissances, en particulier dans: (i) les méthodes pour documenter les coûts et les avantages de la lutte contre les EEE; (ii) les conséquences du changement climatique sur l'établissement et la propagation des EEE; et (iii) les nouvelles méthodes de gestion des EEE, en particulier des mesures portant sur un large éventail de taxons EEE au niveau des voies.

3. CONCLUSION

Étant donné que les délais de mise en œuvre des différentes obligations prévues par le règlement EEE s'appliquaient progressivement entre l'adoption de la première liste de l'Union en juillet 2016 et juillet 2019, il est prématuré de tirer des conclusions sur la plupart des aspects du règlement EEE. C'est pourquoi la Commission n'a pas complété ce rapport par une proposition législative visant à modifier le règlement EEE. D'autres informations permettant de décider de la nécessité d'une telle proposition seront recueillies dans les prochains rapports des États membres, qui doivent être présentés en 2025.

Bien que la mise en œuvre du règlement EEE s'avère difficile à plusieurs égards, elle commence déjà à atteindre ses objectifs. Ce premier examen recense certaines réalisations importantes, exposées dans les points ci-dessous.

- Le règlement EEE a créé un cadre cohérent pour traiter les EEE au niveau de l'UE. Elle a conduit la plupart des États membres à mettre en place un système de surveillance et à effectuer des contrôles officiels pour ces espèces. Malgré la très courte période de mise en œuvre complète, certains éléments indiquent que les restrictions (par exemple, la suppression des espèces du commerce), la détection précoce/l'éradication rapide et la gestion des espèces largement répandues sont bénéfiques.
- Les dispositions figurant sur la liste des EEE préoccupantes pour l'Union se sont révélées efficaces et ont permis des mises à jour régulières de la liste. Le nombre de notifications de détection précoce et de mesures de gestion prises indique que les EEE énumérées sont pertinentes pour la plupart des États membres.
- Les informations sur les EEE présentes en Europe sont désormais centralisées et plus complètes que jamais. De nouveaux mécanismes sont en place pour rapporter et signaler les nouvelles observations.
- Le règlement EEE a permis de sensibiliser davantage le grand public au problème des espèces exotiques envahissantes.

Le règlement EEE est un acte législatif qui arrive à point nommé. L'augmentation prévue des échanges commerciaux et des voyages à l'échelle mondiale, conjuguée au changement climatique, devrait accroître l'introduction et l'implantation des EEE. Cela pourrait avoir une incidence négative accrue sur la biodiversité et les écosystèmes, la santé humaine et l'économie. Elle peut également entraîner une augmentation des coûts

connexes[36]. La mise en œuvre intégrale du règlement EEE, ainsi que d'autres dispositions législatives et accords internationaux pertinents, doit être accélérée. Il s'agit d'un engagement pris dans le cadre de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030[37].

[36]Voir par exemple Diagne C. *et al.* (2021), «High and rising economic costs of biological invasions worldwide», *Nature*. https://doi.org/10.1038/s41586-021-03405-6.

[37] COM (2020) 380.