COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.10.2010
COM(2010) 581 final

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

conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux

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

conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux

1. INTRODUCTION

Le présent rapport se fonde sur l'**article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE** sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux[1] (ci-après «DRE» ou «la directive»). Il évalue l'***efficacité de la directive en termes de réparation effective des dommages environnementaux***, la ***disponibilité à un coût raisonnable de garanties financières*** couvrant les activités visées à l'annexe III *et les* ***conditions qui y sont associées***.

Éléments nouveaux de la directive sur la responsabilité environnementale

La DRE a pour principal objet de prévenir et de réparer les «***dommages environnementaux***», c'est-à-dire les dommages causés aux ***espèces et habitats naturels protégés (nature)***, les dommages affectant les ***eaux*** et les dommages affectant les ***sols (terres).*** La partie responsable est, en principe, l'«***exploitant***» qui exerce les activités professionnelles. L'exploitant qui exerce certaines activités dangereuses visées à l'annexe III de la DRE est responsable de plein droit (sans faute) des dommages causés à l'environnement. L'exploitant qui exerce des activités professionnelles autres est responsable de tout dommage reposant sur une faute qu'il cause à la nature. L'exploitant peut bénéficier d'office de certains moyens de défense et d'exonération (par exemple, la force majeure, le conflit armé, l'intervention d'un tiers) mais également de moyens de défense introduits par la transposition (par exemple, l'exonération liée à la possession d'un permis et l'exonération pour risque de développement).

L'exploitant est tenu de prendre des ***mesures de prévention*** dans les cas où il existe une menace imminente de dommage environnemental. Il a également pour obligation de ***réparer tout dommage environnemental*** une fois celui-ci survenu et d'en supporter les coûts (principe du «***pollueur-payeur***»). Dans certains cas, lorsque l'exploitant ne s'acquitte pas de ses obligations, qu'il ne peut être identifié ou qu'il invoque des moyens de défense, l'autorité compétente peut intervenir et prendre elle-même les mesures de prévention ou de réparation nécessaires.

Le présent rapport procède à l'évaluation susvisée en commençant par étudier la **transposition et la mise en œuvre de la directive** afin d'étudier la manière dont elle est effectivement appliquée[2,3]. La Commission a collaboré avec le groupe d'experts

[1] JO L 143 du 30.4.2004, p. 56.

[2] La garantie financière dans la directive sur la responsabilité environnementale, rapport final (août 2008) disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf..

gouvernementaux sur la DRE à la transposition et à la mise en œuvre de la directive au niveau national. Elle a également consulté des entreprises et des organismes de garantie financière, tels que des compagnies d'assurance, des courtiers, des banques et des institutions financières, ainsi que des organisations non gouvernementales.

Le rapport étudie ensuite la question de la **garantie financière**. À cette fin, les réponses du secteur financier ont été analysées et d'autres options relatives à la garantie financière examinées sur la base des informations communiquées par les secteurs de l'assurance et de la réassurance au sujet des produits d'assurance de responsabilité environnementale disponibles sur le marché de l'UE et de leur couverture. Ont également été pris en compte les rapports sur la DRE établis par la confédération des assureurs européens (CEA)[4] ainsi que les données sur la réaction des exploitants et du secteur à l'adoption de la directive[5]. Trois aspects en particulier ont été traités: le recours à une approche progressive permettant aux États membres d'échelonner la mise en place d'un système de garantie financière obligatoire, en commençant par les activités et les exploitants les plus à risque ainsi que les dommages causés aux sols et à l'eau, la définition de plafonds applicables aux garanties financières et l'exclusion des activités à faible risque.

2. EFFICACITE DE LA DIRECTIVE EN TERMES DE REPARATION DES DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX

Pour apprécier l'efficacité de la DRE en ce qui concerne les dommages environnementaux, il a été nécessaire d'étudier la transposition de cette directive dans le droit national ainsi que son application.

2.1 Processus de transposition de la directive

La directive est entrée en vigueur le 30 avril 2004. À la date limite du 30 avril 2007, seuls quatre États membres[6] l'avaient transposée dans leur droit national. Les retards s'étant accumulés par la suite, la Commission n'a eu d'autre choix que d'engager des procédures d'infraction contre 23 États membres. Si elle a pu ainsi faire baisser le nombre de pays en infraction, elle a dû toutefois aller jusqu'à saisir la Cour de justice de l'Union et faire condamner sept États membres en 2008 et 2009[7].

Les principales raisons invoquées pour ces retards de transposition étaient les suivantes:

1) ***Un cadre législatif déjà existant*** — Les États membres qui disposaient déjà de règles bien établies en matière de responsabilité environnementale ont dû intégrer les nouvelles dispositions dans le cadre législatif existant.

---

3 Étude sur la mise en œuvre et l'efficacité de la directive sur la responsabilité environnementale (DRE) et sur les questions de garantie financière qui y sont associées, rapport final (novembre 2009), disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

4 «Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers» (2009); «The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions» (2008) et «CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability» (2007). Ces rapports peuvent être consultés sur le site web suivant: http://www.cea.eu..

5 «Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel» (2009) (voir note de bas de page n° 15); «Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, Report. Survey of industrial companies, 2010». Également «FERMA, Survey on Environmental Liability Directive Report, 2010».

6 Italie, Lituanie, Lettonie et Hongrie.

7 France, Finlande, Slovénie, Luxembourg, Grèce, Autriche et Royaume-Uni.

2) ***Des exigences techniques importantes***, telles que l'évaluation économique des dommages environnementaux, les différents types de réparation et les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, qui constituaient une nouveauté pour la plupart des États membres.

3) Le ***fait que la DRE soit une directive-cadre*** laisse aux États membres une grande marge de manœuvre, avec des options à choisir au moment de la transposition. L'examen au niveau national de tout l'éventail des possibilités offertes a occasionné des retards.

2.2 Application de la directive

Plusieurs modalités d'application fondamentales ***divergent radicalement*** d'un État membre à un autre pour la simple raison que la DRE est une directive-cadre:

- l'***extension optionnelle du champ d'application défini par l'UE en ce qui concerne les «dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés***» conformément aux directives «Oiseaux»[8] et «Habitats»[9] (article 2, paragraphe 3, de la DRE). Quatorze États membres ont décidé de recourir à cette possibilité et ont intégré les espèces et habitats protégés dans le cadre de programmes nationaux ou régionaux de protection dans tout ou partie de leur législation (Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni).
- Une autre définition clef, celle de l'«***exploitant***», a été élargie par tous les États membres à l'exception d'un seul, certains ayant choisi de donner à cette définition un champ d'application particulièrement large (Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Pologne et Suède).
- La DRE laisse les États membres libres de prévoir ou non la possibilité pour les exploitants d'invoquer «***l'exonération liée à la possession d'un permis***» et/ou «***l'exonération liée au risque de développement***». Moins de la moitié d'entre eux ont décidé d'autoriser les deux moyens de défense: Belgique (au niveau régional), Chypre, République tchèque, Estonie (sauf pour les OGM), Grèce, Italie, Lettonie (sauf pour les OGM), Malte, Portugal, Slovaquie, Espagne, Royaume-Uni (sauf pour les OGM en Écosse et au Pays de Galles). Moins de la moitié également ont choisi de ne pas avoir recours à ces moyens: Autriche, Belgique (au niveau fédéral), Bulgarie, Allemagne, Hongrie, Irlande, Pays-Bas (applicable après examen des motifs), Pologne, Roumanie et Slovénie. Le Danemark, la Finlande et la Lituanie ont décidé d'autoriser le recours à l'*exonération liée à la possession d'un permis* mais pas à l'*exonération liée au risque de développement*; la France a fait le choix inverse. La Suède a adopté une position médiane, autorisant le recours à ces deux moyens de défense à titre de circonstances atténuantes dans le processus de décision.
- En ce qui concerne le champ d'application des activités relevant de la responsabilité de plein droit, plusieurs États membres (Bulgarie, France, Lettonie, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Royaume-Uni)ont exclu l'***épandage de boues d'épuration*** des activités de traitement des déchets. Un certain nombre d'États membres (Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas et Suède)

---

[8] Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).

[9] Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

ont introduit dans le ***champ de la responsabilité de plein droit*** d'autres activités non mentionnées à l'annexe III.

- Pour ce qui est des règles relatives à la ***causalité multiple***, la plupart des États membres ont opté pour un système de responsabilité conjointe et solidaire, tandis qu'une minorité d'entre eux (Danemark, Finlande, France, Slovaquie et Slovénie) a choisi la responsabilité proportionnelle.
- Enfin, la DRE laisse aux États membres toute latitude de décider de l'introduction d'un système de ***garantie financière obligatoire*** au niveau national. Huit États membres (Bulgarie, Portugal, Espagne, Grèce, Hongrie, Slovaquie, République tchèque et Roumanie) ont mis en place des systèmes de ce type, dont les dates d'entrée en vigueur s'échelonnent jusqu'à 2014. Ces systèmes sont définis en fonction des évaluations de risques menées dans les secteurs et auprès des exploitants concernés et compte tenu des nombreuses dispositions nationales d'application qui régissent des aspects tels que les plafonds, les exonérations, etc. Cependant, les trois pays dans lesquels un système de garantie financière obligatoire devait s'appliquer à compter de 2010 (Portugal, Espagne et Grèce) ont reporté la date de son entrée en vigueur, les dispositions fondamentales n'ayant pas encore été établies. Le reste des États membres a opté pour un système de garantie financière de type facultatif.

2.3 Application limitée de la DRE

Les retards pris dans la transposition de la directive ont limité le nombre de cas pouvant être traités par les autorités compétentes. La Commission, aidée du réseau d'experts gouvernementaux sur la DRE[10], a recensé 16 cas relevant de la DRE au début de l'année 2010 et estime à près de 50 le nombre de cas traités actuellement pour l'ensemble de l'UE.

L'obstacle majeur à l'appréciation de l'efficacité de la DRE réside dans le manque de données sur la nature de ces cas. On sait toutefois que:

- Les cas concernent, pour la plupart, des dommages causés à l'***eau*** et aux ***sols*** et, pour un nombre limité d'entre eux, aux espèces et habitats naturels protégés. Toutefois, ce constat ne s'applique pas de manière homogène à tous les États membres.
- Dans la plupart des cas, des mesures de ***réparation primaire*** ont été prises immédiatement (opérations d'excavation et de remplacement de sols ainsi que de nettoyage des eaux destinées à remettre le site dans son état initial). En revanche, aucun des cas signalés ne comportait d'informations concernant les deux autres formes de réparation (***complémentaire*** et ***compensatoire***).
- Le coût total des mesures de réparation, lorsqu'il est indiqué, est compris entre 12 000 et 250 000 EUR.
- Le temps nécessaire à la régénération environnementale varie considérablement, puisqu'il s'échelonne d'une semaine à trois ans pour les cas signalés.

[10] Les États membres ne sont pas tenus de communiquer des données à la Commission aux fins du présent rapport. Les informations recueillies ont été fournies volontairement par les experts gouvernementaux de près de la moitié des États membres et extrapolées de manière à établir des estimations approximatives pour les cas relevant de la DRE.

- Les activités en cause étaient quasiment toutes recensées à l'annexe III de la DRE, relevant ainsi principalement de la directive IPPC[11], et concernaient également des opérations de gestion des déchets ainsi que la fabrication, l'utilisation et le stockage de substances et préparations dangereuses et de produits connexes.

Réparation des dommages environnementaux relevant de la DRE
La réparation des dommages environnementaux peut revêtir différentes formes selon le type de dommage:

- pour les dommages causés aux sols, la directive exige que les sols affectés soient décontaminés jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucun risque grave d'incidence négative sur la santé humaine;

- pour les dommages affectant les eaux ou les espèces et habitats naturels protégés, la directive prévoit que l'environnement doit être remis dans l'état dans lequel il se trouvait avant que le dommage ne survienne. La réparation de dommages environnementaux causés aux eaux ou aux espèces ou habitats naturels protégés s'effectue par la remise en l'état initial de l'environnement au moyen de mesures de réparation ***primaires***, ***complémentaires*** et ***compensatoires***. Les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés doivent être restaurés ou remplacés par des éléments naturels identiques, similaires ou équivalents, soit sur le lieu de l'incident, soit, si besoin est, sur un autre site. L'annexe II de la directive donne la définition des différents types de réparation applicables aux dommages causés à l'eau et à la nature, ainsi que des informations sur les mesures à prendre en considération aux fins de la réparation de ces dommages. Les opérations de réparation s'effectuent sur le lieu même du site endommagé ou en recréant des ressources similaires dans les environs.

Selon les autorités compétentes, les ***principales difficultés*** résident dans la complexité des exigences techniques liées à l'***évaluation économique*** des ressources/services endommagés et dans les ***méthodes de réparation environnementale***, ainsi que dans l'absence de seuils contraignants applicables à des termes aussi fondamentaux que «***dommage significatif***». Les États membres ont toutefois commencé à établir des lignes directrices et à constituer une base de connaissances sur ces questions (voir section 3).

L'une des raisons susceptibles d'expliquer le ***nombre*** relativement ***peu élevé de cas relevant de la DRE*** pourrait être les ***connaissances*** limitées dont font preuve les exploitants dans ce domaine. Mais ce nombre témoigne peut-être également de l'***effet préventif*** qu'exerce d'ores et déjà la directive. Le manque d'expérience en la matière pourrait être lié au fait que certains États membres ont conservé la ***législation*** nationale ***existante*** sur la réparation des dommages causés aux sols et à l'eau, dont les dispositions étaient parfois plus strictes que celles de la DRE. Enfin, ces résultats pourraient aussi être liés aux ***moyens de défense et d'exonération*** prévus par la DRE, dont l'insolvabilité et la non-identification de l'exploitant responsable.

Si le ***manque de données nous empêche de tirer des conclusions valables sur l'efficacité de la directive en ce qui concerne la réparation effective des dommages causés à l'environnement,*** le présent rapport a néanmoins permis de sensibiliser davantage les parties intéressées et d'intensifier les échanges d'informations entre elles. Les États membres s'y référeront pour préparer le rapport qu'ils devront rendre à la Commission pour le mois d'avril 2013.

[11] Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 24 du 29.1.2008, p. 8).

3. FONCTIONNALITE DES SYSTEMES NATIONAUX DE RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE

Le ***degré de préparation des États membres*** à la réparation des dommages environnementaux relevant de la directive varie. Certains États membres sont très avancés pour ce qui est des lignes directrices sur l'évaluation technique et économique (Belgique, Danemark, France, Hongrie, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni), des procédures et manuels relatifs à l'évaluation des risques (Espagne, Portugal et Italie) et des orientations législatives (Espagne, Hongrie, République tchèque, Lettonie et Pologne). Des systèmes de garantie financière spécialisés (tels que les groupements d'assurance en France, en Espagne et en Italie) proposent des produits d'assurance adaptés dans le domaine de la responsabilité environnementale.

Afin de favoriser la mise en œuvre de l'annexe II, la Commission a fait réaliser des études[12] sur les méthodes d'évaluation économique susceptibles d'être appliquées. Dans le cadre du projet REMEDE, une panoplie d'instruments et des méthodes d'estimation des coûts de réparation ont été mis au point et des études de cas réalisées à des fins d'exemple.

En dépit des efforts de sensibilisation déployés[13], les ***entreprises*** et en particulier les secteurs ***industriels*** les plus à risque et les plus susceptibles de causer des dommages relevant de la DRE (les exploitants visés à l'annexe III) n'ont ***généralement pas connaissance des dispositions de la DRE***. C'est le cas, en particulier, des petites et moyennes entreprises (PME). Les enquêtes menées auprès d'exploitants durant le second semestre 2009[14] ont fait ressortir que la majorité d'entre eux n'avaient pas encore fait adapter leur contrat d'assurance de manière qu'il couvre les responsabilités étendues qui leur incombent en vertu de la DRE et que certains n'étaient pas même au fait de l'entrée en vigueur de cette directive. Cette situation est probablement à attribuer aux retards enregistrés dans le processus de transposition, lesquels ont suscité une insécurité juridique, ainsi qu'aux maigres efforts consacrés à la sensibilisation dans ce domaine. À ces résultats se sont ajoutés ceux d'une enquête menée en 2009 par la Commission par l'intermédiaire du Panel d'entreprises européennes[15]: les exploitants et les associations professionnelles, en majorité, se sont montrés très incertains quant aux responsabilités qui leur incombent en vertu de la DRE et ont avoué n'avoir qu'un recours limité aux instruments financiers pour couvrir ces responsabilités.

Les exploitants conscients de leurs responsabilités environnementales ont eu tendance à couvrir les risques qui y sont liés en recourant à des combinaisons d'assurances environnementales, telles que les assurances de responsabilité civile générale et les assurances de responsabilité civile «atteinte à l'environnement», ou à d'autres produits d'assurance autonomes. Ils ont beaucoup moins fait appel aux autres garanties financières que constituent notamment les produits fournis par les «captives» (sociétés d'assurance privées), les garanties bancaires, les garanties et les fonds.

---

12 Les études de cas relatives au projet REMEDE et les instruments y relatifs se trouvent sur le site suivant: http://www.envliability.eu.

13 Par exemple, «*EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation*», document élaboré par le groupe *Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group*.

14 Pour plus d'informations à ce sujet, consulter l'étude mentionnée dans la note de bas de page n° 3.

15 Les résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_fr.htm.

Un rapport établi par des entreprises[16] soulignait la nécessité d'examiner l'ensemble des solutions possibles en matière de garantie financière et suggérait que les États membres travaillent à améliorer les régimes nationaux de responsabilité environnementale en vigueur. Il appelait également à clarifier et à préciser les règles relatives à la réparation des dommages causés à l'environnement.

Le secteur des assurances a réagi de façon positive à l'entrée en vigueur de la DRE. Des travaux importants sur les implications de cette directive pour le secteur des assurances ont été menés et largement diffusés[17]. Le secteur a progressivement mis au point des produits en rapport avec la DRE, qu'il s'agisse de solutions «individuelles» ou de produits complémentaires aux produits existants d'assurance de responsabilité. Les travaux se poursuivent en ce qui concerne les modalités pratiques de mise en œuvre relatives, entre autres, à la souscription et à la gestion des sinistres, et des efforts sont consentis pour développer une base de données d'études de cas qui permette le partage des expériences. Toutefois, des incertitudes demeurent, à ce premier stade, quant à la capacité des produits existants de répondre aux cas relevant de la DRE. Le secteur des assurances[18] a également signalé que la récente crise économique avait temporairement réduit la capacité du secteur de fournir des produits d'assurance adaptés à la DRE.

En résumé, la ***transposition de la DRE s'est faite lentement*** et les ***modalités de mise en œuvre varient grandement*** d'un État membre à un autre. Ces divergences ont retardé la mise au point de solutions de garantie financière au niveau national. S'il est probable que la grande variété des modalités nationales de mise en œuvre nuise à l'efficacité de la directive, il est extrêmement difficile d'en mesurer précisément les effets.

4. GARANTIE FINANCIERE DANS LE CADRE DE LA DRE

4.1. Développement de produits de garantie financière

Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, de la directive, les États membres sont invités à encourager le développement d'instruments et de marchés de garantie financière. À ce jour, les États membres n'ont pris que très peu de mesures dans ce sens, se limitant à des discussions à ce propos avec les assureurs et/ou leurs associations professionnelles. Dans la plupart des cas, les marchés nationaux de responsabilité financière se sont développés à l'initiative des assureurs, y compris là où un système de ***garantie financière obligatoire*** avait été mis en place.

4.1.1 Produits de garantie financière adaptés à la DRE

Pour couvrir la responsabilité environnementale, l'assurance se révèle être l'instrument le plus privilégié, suivi par la garantie bancaire (Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Pays-Bas, Pologne, Espagne et Royaume-Uni) et d'autres instruments fondés sur le marché, tels que les fonds, les garanties, etc. (Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Pologne et Espagne). Il existe des groupements d'assurance en Espagne, en France et en Italie.

---

16 Enquête du groupe industriel ad hoc (note de bas de page n° 5) disponible à l'adresse suivante: www.NRDonline.com.

17 Des publications à ce sujet figurent sur le site web de la confédération des assureurs européens (CEA): www.cea.eu.

18 Séminaire «Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues» du 10 juillet 2009. Le compte rendu du séminaire peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

Une part importante des responsabilités induites par la DRE peut être couverte par les régimes traditionnels d'assurance de responsabilité civile générale ou de responsabilité civile «atteinte à l'environnement». Les (ré)assureurs proposent actuellement des solutions permettant d'étendre ces polices d'assurance, ainsi que de nouveaux produits autonomes spécifiques. Selon certains rapports établis au moment de l'adoption de la DRE en 2004, il n'existait à l'époque quasiment aucun produit d'assurance permettant de couvrir des risques dont les conséquences économiques n'étaient pas totalement prévisibles. Depuis lors, des produits adaptés à ces situations ont fait leur apparition sur le marché de l'Union européenne. Il demeure toutefois difficile de couvrir les dommages liés aux OGM. Ainsi, l'Espagne, qui a mis en place un système de garantie financière obligatoire applicable aussi aux OGM, a prévu, pour couvrir les éventuels dommages et pertes, une disposition spéciale dans le cadre d'un régime de responsabilité civile et non pas au titre de la DRE.

Il n'est pas simple aujourd'hui de juger si la capacité actuelle du secteur des assurances et de la réassurance est suffisante pour couvrir de manière efficace les responsabilités découlant de la DRE. À mesure que la demande de produits de ce type augmente, cette capacité évolue. La capacité peut également être accrue au moyen d'instruments de garantie financière ne relevant pas de l'assurance.

4.1.2 Autres types de garantie financière

Il est majoritairement fait recours aux produits d'assurance pour couvrir les responsabilités liées à la DRE, alors qu'il existe bien d'autres solutions. Dans d'autres domaines de la législation sur l'environnement, tels que la gestion des déchets, on dispose aujourd'hui d'une certaine expérience en ce qui concerne les instruments hors assurance (garanties, garanties bancaires, fonds, «captives», etc.). Ces instruments ne nécessitent que des adaptations mineures pour être applicables aux responsabilités découlant de la DRE. Il convient toutefois de noter que certains de ces instruments conviennent davantage aux grands exploitants qui effectuent de nombreuses opérations qu'aux PME.

L'adéquation des instruments de garantie financière dépendra de leur efficacité en termes de couverture des frais de réparation et de prévention de la pollution ainsi que de l'accès des exploitants à ces instruments. Comme aucun des instruments actuellement disponibles ne semble remplir ces trois exigences pour l'ensemble des responsabilités liées à la DRE et pour la totalité des secteurs concernés, le choix en la matière différera selon les opérateurs.

4.1.3 Produits de garantie financière: limites et divergences

Les limites des produits d'assurance actuellement disponibles résident dans l'exclusion des dommages graduels causés à l'environnement et de certains types de réparation, tels que la réparation compensatoire. Ces limites sont liées au manque de données disponibles sur les incidents relevant de la DRE et à l'impossibilité de quantifier les pertes potentielles. Ces limites s'effaceront progressivement à mesure que le marché gagnera en expérience.

4.2. Nécessité d'harmoniser la garantie financière obligatoire

La Commission doit étudier la nécessité d'harmoniser les systèmes de garantie financière obligatoire au niveau de l'UE. Du fait de la divergence des modalités de mise en œuvre à l'issue du processus de transposition de la DRE et étant donné que les États membres ayant opté pour la garantie financière obligatoire ne disposent toujours pas d'un système opérationnel, que ces approches de type «obligatoire» n'ont donc pu être évaluées et que de nouveaux produits de garantie financière apparaissent sur le marché, la Commission estime qu'il serait prématuré de proposer un système de garantie financière obligatoire à l'échelle de l'UE.

4.3. Aspects de la garantie financière à considérer

Il n'existe pas de définitions communément admises pour les trois aspects que la Commission doit examiner dans son rapport (l'approche progressive, les plafonds applicables aux garanties financières et l'exclusion des activités à faible risque). Les différentes manières possibles d'aborder ces questions ont été explorées en collaboration avec les experts des États membres et les parties prenantes. Il ressort d'une évaluation des systèmes en place que pour faciliter leur mise en œuvre, tous les régimes de garantie financière obligatoire devraient être introduits suivant une approche progressive, exclure de leur champ d'application les activités à faible risque et prévoir des plafonds applicables aux garanties financières.

4.3.1 *Une approche progressive*

On entend par approche progressive l'introduction progressive de la garantie financière applicable aux différents types de risques, secteurs industriels et responsabilités couverts. Certains États membres l'appliquent notamment en limitant la garantie financière obligatoire aux ***activités relevant de l'annexe III*** pour lesquelles un permis, une autorisation ou un enregistrement est requis, tandis que d'autres ont imposé un système de garantie financière obligatoire pour ***certaines de ces activités***, à commencer par les plus à risque (système limité en Hongrie aux installations IPPC).

4.3.2 *Plafonds applicables aux garanties financières*

Aucun système de garantie financière, qu'il s'agisse de l'assurance, de la garantie bancaire ou du fonds fiduciaire, ne prévoit de responsabilité illimitée. De ce fait, les ***plafonds s'appliquent*** à tous les systèmes de garantie financière, qu'ils soient ***facultatifs ou obligatoires***. Un tel plafond pourrait être établi à un niveau auquel le risque est faible, compte tenu du lieu, du type et de la taille de l'opération, qu'un préjudice supérieur à ce plafond ne survienne. L'Espagne a limité le plafond de la couverture de responsabilité nécessaire à ses exploitants à 5 millions EUR. Dans d'autres pays, ces plafonds sont convenus entre les assureurs et les exploitants. Les compagnies d'assurance peuvent également appliquer des plafonds aux responsabilités qu'elles souhaitent couvrir, plafonds qui valent pour les primes à payer mais également pour la couverture qu'offre leur garantie. Ces premiers plafonds s'appliquent au moment de définir la couverture maximale des polices d'assurance. Dans la pratique, il existe également des plafonds de remboursement applicables aux polices relevant de la DRE, lesquels varient de 1 à 30 millions EUR.

4.3.3 *Exclusion des activités à faible risque*

Les activités à faible risque pourraient être exclues d'un système de garantie financière obligatoire sur la base d'une évaluation des risques des dommages que pourraient causer à l'environnement les activités relevant de l'annexe III[19]. Dans le cadre de certains systèmes obligatoires, les activités à faible risque sont aussi définies comme celles pour lesquelles les entreprises disposent d'un système de gestion environnementale EMAS ou ISO[20]; ce choix est toutefois discutable car d'autres facteurs peuvent jouer un rôle plus important dans la détermination des risques réels qu'un exploitant fait courir à l'environnement, comme la

---

[19] Le système de garantie financière obligatoire défini par l'Espagne exonère les exploitants dont les dommages potentiels à l'environnement sont estimés à 300 000 EUR (ou entre 300 000 EUR et 2 millions EUR lorsque les exploitants appliquent la norme EMAS/ISO 14001). Cela déchargerait un nombre potentiellement élevé d'exploitants de l'obligation de garantie financière, rendant ainsi plus simple la mise en œuvre d'un tel système. Il faudrait toutefois pour ce faire analyser les dommages potentiels à l'environnement pour toutes les activités relevant de l'annexe III.

[20] Il en est ainsi de l'Espagne (voir ci-dessus) et de la République tchèque.

nature de l'activité ou sa situation géographique. Les parties prenantes ont estimé que le fait d'exclure des exploitants au motif que leurs activités sont perçues comme présentant de faibles risques pouvait prêter à controverse, ces activités étant en réalité toujours susceptibles de causer des dommages importants à l'environnement.

4.3.4. *Conclusions sur les aspects à prendre en considération aux fins de la garantie financière*

Une enquête sur la faisabilité, sur l'incidence et sur l'efficacité de la garantie financière obligatoire permettrait d'illustrer en détail la façon dont ces systèmes pourraient être mis en œuvre sans réduire considérablement la couverture effective des responsabilités dérivées de la DRE. Bon nombre de solutions possibles (approche progressive, plafonds applicables aux garanties financières et exclusion des activités à faible risque) sont déjà appliquées par les États membres.

Et si tout système de garantie financière obligatoire doit nécessairement comporter une approche progressive sous une forme ou une autre, il ne doit pas forcément reprendre les deux autres éléments. Le recours à l'une ou l'autre de ces options doit faire l'objet, au préalable, d'une analyse approfondie, ces solutions pouvant certes faciliter la mise en œuvre d'un système de garantie financière obligatoire mais également en réduire l'efficacité.

5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Le processus de transposition de la directive sur la responsabilité environnementale s'est achevé le 1er juillet 2010. Les informations disponibles ***ne permettent pas encore de tirer de conclusions concrètes sur l'efficacité de la directive en ce qui concerne la réparation des dommages causés à l'environnement***. En raison des trois années de retard prises dans la transposition de la directive, l'expérience pratique acquise en ce qui concerne sa mise en œuvre est encore limitée. Dans bien des cas, les autorités n'avaient pas adopté en temps voulu les règles exigées par la DRE. Les exploitants étaient généralement ignorants des obligations légales dans ce domaine. Les assureurs et les autres institutions proposant des garanties financières ne connaissaient pas suffisamment les exigences auxquelles leurs produits devaient satisfaire pour être conformes aux dispositions de la DRE.

Au vu des résultats des études menées aux fins du présent rapport et de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la DRE, plusieurs mesures peuvent être prises pour ***améliorer l'application et l'efficacité de cette directive***:

1) Promouvoir ***l'échange et la communication d'informations*** entre les principales parties prenantes (exploitants, autorités compétentes, organismes de garantie financière, associations professionnelles, experts gouvernementaux, ONG et Commission européenne).

2) Inciter les associations professionnelles, les associations d'organismes de garantie financière et les autorités compétentes chargées de la mise en œuvre de la directive à continuer, au moyen d'actions spécifiques, à ***sensibiliser les exploitants et les organismes de garantie financière***.

3) Développer de nouveaux ***éléments d'interprétation*** sur l'application de la DRE, et en particulier de possibles ***lignes directrices à l'échelle européenne*** concernant son annexe II. Les définitions et concepts fondamentaux, tels que «dommage environnemental» et «état initial», qui ont donné lieu à des divergences lors de l'application de la directive au niveau national, feront l'objet de discussions au sein

du groupe d'experts gouvernementaux sur la responsabilité environnementale et devraient être clarifiés et harmonisés.

4) Recommander aux États membres de tenir des ***relevés ou des registres*** des cas relevant de la DRE[21]. Cela permettra de tirer des enseignements quant à la meilleure façon d'appliquer la directive et d'encourager les parties prenantes. Cela aidera aussi les États membres à remplir les obligations de rapport qui leur incombent en vertu de l'article 18, paragraphe 1, de la DRE et permettra d'évaluer l'efficacité de la DRE sur la base de cas concrets.

Les faits laissent penser qu'en dépit de la crise financière, le marché de l'assurance de l'UE dans le secteur de la responsabilité environnementale est en croissance et qu'il propose un éventail de plus en plus large de produits. Une plus grande clarté juridique[22] devrait conduire à une application plus prévisible et juridiquement plus sûre, de la part des autorités compétentes et des exploitants, des critères établis par la DRE, lors du traitement des cas de dommages relevant de cette directive.

Faute d'expérience pratique dans l'application de la DRE, la Commission conclut qu'elle ne dispose ***pas d'éléments suffisants pour justifier à ce jour l'introduction d'un système harmonisé de garantie financière obligatoire***. Le suivi des progrès accomplis dans les États membres qui ont opté pour la garantie financière obligatoire, et notamment l'approche progressive, ainsi que dans ceux qui n'ont pas rendu obligatoire la garantie financière devra se poursuivre, avant que l'on puisse en tirer des conclusions valables. La Commission surveillera aussi attentivement les faits survenus récemment et susceptibles de justifier une initiative dans ce domaine, comme la marée noire dans le Golfe du Mexique.

La Commission réexaminera l'option de la garantie financière obligatoire peut-être même avant le **réexamen de la directive prévu pour 2014**, en liaison avec le rapport de la Commission visé à l'article 18, paragraphe 2, de la DRE. Le présent rapport a également relevé un certain nombre de points qui méritent d'être traités dans les meilleurs délais. En ce qui concerne le réexamen général de la DRE prévu pour 2013/2014, la possibilité d'introduire de manière anticipée les mesures correspondantes suivantes fera l'objet d'une évaluation continue, qui sera lancée dès que possible:

- **Le champ d'application de la directive:** si la DRE couvre des dommages environnementaux spécifiques, principalement sur la partie terrestre du territoire, elle ne s'applique pas encore à tout l'environnement marin. La DRE s'étend aux eaux côtières et aux eaux territoriales pour ce qui est des «dommages causés à l'eau» (par l'intermédiaire de la directive-cadre sur l'eau), ainsi qu'aux espèces marines protégées et aux sites du réseau Natura 2000 relevant de la juridiction des États membres (qui s'étend à la zone économique exclusive et au plateau continental, le cas échéant), ce qui ne permet pas de garantir actuellement la réparation intégrale des dommages causés à l'environnement marin. Les préjudices causés à l'environnement marin par les marées noires provoquées par les activités de forage pétrolier ne sont donc pas totalement pris en compte par les dispositions de la directive actuelle.

---

21 La Commission a conscience des efforts déployés dans ce sens par les États membres; certains d'entre eux ont introduit des dispositions à ce sujet dans leur acte de transposition de la directive.

22 Voir par exemple les deux arrêts rendus par la Cour de justice en réponse aux demandes de décision préjudicielle dans l'affaire Rada de Augusta C-378/08 et dans les affaires jointes C-379/08 et C-380/08, dans lesquelles la Cour clarifie les questions relatives au principe dit du «pollueur-payeur» et aux obligations qui incombent aux autorités compétentes, telles qu'établir le lien de causalité, déterminer et modifier des mesures de réparation, identifier les parties responsables, etc.

- **La divergence des règles de transposition nationales** peut être source de difficultés, par exemple, pour les organismes de garantie financière, qui se trouvent alors contraints de modifier leurs produits génériques pour les adapter aux exigences établies par chacun des États membres dans lesquels ils sont distribués. Les chances de succès d'un système harmonisé de garantie financière obligatoire à l'échelon européen seraient plus grandes si les divergences entre les différentes modalités nationales de mise en œuvre n'étaient pas si importantes.
- L'application hétérogène par les États membres des **moyens de défense que constituent l'exonération liée à la possession d'un permis et l'exonération pour risque de développement**.
- L'extension hétérogène du champ d'application de la directive pour couvrir les **dommages causés aux espèces et aux habitats naturels** protégés au titre de la législation nationale.
- **L'adéquation des plafonds financiers actuels** fixés pour les instruments de garantie financière existants en ce qui concerne les accidents de grande ampleur susceptibles de se produire. La capacité des instruments de garantie financière existants de couvrir les accidents de grande ampleur doit être évaluée compte tenu des plafonds financiers applicables et du potentiel inhérent aux différents types d'instruments (fonds, assurances, garanties, etc.). En ce sens, le réexamen aura pour objet de mettre au jour les moyens les plus efficaces d'assurer la mobilisation des ressources financières nécessaires en cas de survenue d'accidents de grande ampleur dont les responsables ne disposent que d'une capacité financière médiocre ou très limitée.