



Bruxelles, le 10.3.2015
COM(2015) 128 final

2013/0224 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne
concernant la
position du Conseil, en première lecture, sur l'adoption d'un règlement du Parlement
européen et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des
émissions de dioxyde de carbone du secteur des transports maritimes et modifiant le
règlement (UE) n° 525/2013

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil, en première lecture, sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur des transports maritimes et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. Contexte

Date de la proposition au Parlement européen et au Conseil (document COM(2013) 480 final – 2013/0224 COD):	le 28 juin 2013
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	le 16 octobre 2013
Date de la position du Parlement européen en première lecture:	le 16 avril 2014
Date de transmission de la proposition modifiée:	n.d.
Date d'adoption de la position du Conseil:	le 5 mars 2015

2. Objectif de la proposition de la Commission

La Commission propose la création d'un cadre juridique à l'échelle de l'Union européenne pour la collecte et la publication, après vérification, des données annuelles relatives aux émissions de CO₂ et à l'efficacité énergétique de tous les grands navires (d'une jauge brute supérieure à 5 000) faisant escale dans les ports de l'Union, indépendamment du lieu où ils sont immatriculés. Il s'agit de la première étape de la stratégie de l'Union européenne pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports maritimes, présentée dans la communication de la Commission adoptée en juin 2013¹, et cela devrait également apporter une importante contribution aux débats en cours au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI).

Les éléments principaux du régime de surveillance, de déclaration et de vérification (MRV) décrit dans ladite proposition sont les suivants:

- a) champ d'application: sont soumis aux règles du système MRV les navires de plus de 5 000 tonnes de jauge brute qui font escale dans des ports relevant de la juridiction d'un État membre. En sont exclus les petits émetteurs (bâtiments de petite et de moyenne taille, de moins de 5 000 GT), qui représentent environ 40 % de la flotte mais seulement 10 % du total des émissions;

¹ Communication de la Commission intitulée «Prise en compte des émissions du secteur des transports maritimes dans les mesures de réduction des gaz à effet de serre de l'Union», COM(2013) 479 final.

- b) certaines catégories de navires n'entrent pas dans le champ d'application: les navires de guerre, les navires de pêche et les navires-usines, les navires en bois et les navires d'État utilisés à des fins non commerciales;
- c) dans le respect des principes du droit maritime international, les règles du système MRV s'appliquent de manière non discriminatoire à tous les navires faisant escale dans des ports de l'Union, quel que soit leur pavillon;
- d) application aux voyages en provenance et à destination des ports de l'Union européenne: à compter du 1^{er} janvier 2018, les navires devront assurer la surveillance de leurs émissions de CO₂ et d'autres paramètres d'efficacité pertinents concernant leurs voyages à l'intérieur de l'Union (entre des ports d'escale relevant de la juridiction d'un État membre), leurs voyages à destination de l'Union (depuis le dernier port d'escale situé en dehors de l'Union jusqu'au premier port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre) et leurs voyages en provenance de l'Union (depuis un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre jusqu'au premier port d'escale en dehors de l'Union);
- e) les émissions des navires dans les ports devront également être surveillées, déclarées et vérifiées. Cette mesure a pour but d'encourager l'utilisation des technologies existantes de réduction des émissions à terre;
- f) seront utilisées les données déjà disponibles dans les journaux de bord, les rapports de situation («noon reports») et les notes de livraison de soutes;
- g) une fois consignées, ces informations devront être vérifiées de manière indépendante puis transmises chaque année et sous une forme agrégée à la Commission et à l'État du pavillon du navire;
- h) la Commission établira un rapport à partir des données annuelles agrégées et vérifiées, par navire, et qui mentionnera les paramètres d'efficacité et les émissions de CO₂;
- i) l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) se verra confier un nombre de tâches limité, principalement en lien avec la base de données de contrôle de la mise en œuvre, conformément à son règlement fondateur;
- j) le contrôle de la mise en œuvre par les États membres agissant en tant qu'États du pavillon ou en tant qu'États du port (que ce soit dans le cadre du contrôle par l'État du port - article 19, paragraphe 2 - ou par des inspections spécifiques du système MRV - article 19, paragraphe 3) servira à vérifier la présence d'un document de conformité en cours de validité à bord des navires lorsqu'ils font escale dans des ports relevant de leur juridiction, et à appliquer des sanctions, le cas échéant;
- k) lien avec l'évolution de la situation internationale par la révision du règlement et par la proposition/l'alignement, le cas échéant, de modifications pertinentes fondées sur les évolutions approuvées au niveau international, notamment au sein de l'OMI.

3. Observations sur la position du Conseil

3.1. Observations générales sur la position du Conseil

La Commission estime que les négociations informelles ont conduit à un paquet équilibré contenant des solutions satisfaisantes sur un certain nombre de points importants, notamment le champ d'application du règlement, la surveillance et la déclaration de la cargaison, la confidentialité des données et la transparence des informations, ou encore les dispositions d'exécution. La Commission est donc en mesure de soutenir la position du Conseil.

Elle formule néanmoins une déclaration spécifique à propos de l'usage fait par le Conseil de la possibilité prévue à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 182/2011 (clause d'absence d'avis) concernant les actes d'exécution. La Commission ne s'oppose pas à l'utilisation de cette disposition, mais elle est fermement convaincue que celle-ci doit être justifiée et, par conséquent, elle introduit une déclaration en annexe de la présente communication.

3.2. Amendements du Parlement européen en première lecture (résumé)

Le Conseil ne s'est pas prononcé de manière explicite sur un certain nombre d'amendements du Parlement européen. La position de la Commission concernant les amendements du Parlement européen est décrite ci-dessous.

Les principaux amendements proposés dans l'avis du Parlement européen en première lecture sont les suivants:

- a) Ajout de références aux «émissions de gaz à effet de serre» plutôt qu'aux «émissions de CO₂» (amendements 1, 9, 10, 12, 17, 21, 23, 24, 29 et 31). Partiellement accepté par la Commission. Dans son avis en première lecture, le Parlement européen remplace dans plusieurs cas les termes «émissions de CO₂» par «émissions de GES» afin de souligner la nécessité de tenir compte à terme des émissions maritimes «autres que de CO₂». La Commission estime que l'objectif de la proposition de règlement doit rester axé sur le CO₂, qui est de loin la plus importante des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur maritime. Toutefois, et pour autant que le champ d'application du règlement demeure inchangé, une formulation plus large et plus proche des amendements du PE peut être acceptable. Le Conseil, proche de la position de la Commission, a retenu les seules émissions de CO₂, tout en acceptant une formulation plus large sur les émissions de GES et les polluants atmosphériques dans les considérants (nouveau considérant 1 *bis* et autres).
- b) **Inclusion des navires de pêche et des navires-usines dans le cadre du système MRV (amendement 26). Rejeté par la Commission.** Le PE est favorable à l'intégration dans le système MRV des « navires de pêche et des navires-usines», qui étaient exclus de la proposition. La Commission estime que cela poserait certaines difficultés de mise en œuvre, alors que ces catégories de navires représentent une part négligeable des émissions. Le Conseil a finalement adopté la position de la Commission et décidé de ne pas inclure ces catégories dans le règlement.
- c) Ajout d'obligations de surveillance MRV allégées pour les navires effectuant uniquement des voyages dans l'Union et plusieurs fois par jour: «régime de transport maritime à courte distance» (amendement 58). Partiellement accepté par la Commission. Le Parlement ajoute une exemption des obligations de surveillance «par voyage» pour les navires qui circulent uniquement à l'intérieur de l'Union et qui effectuent plusieurs sorties par jour (par exemple, les transbordeurs). L'objectif est de rationaliser les obligations de surveillance prévues pour les navires effectuant chaque jour un nombre élevé de voyages potentiellement similaires. Afin d'éviter que, dans ces cas-là, la surveillance ne devienne inutilement onéreuse, la surveillance «par voyage» ne sera pas strictement requise en tant qu'étape intermédiaire, mais les obligations en matière de rapport annuel seront maintenues. Par principe, la Commission est favorable à un tel régime allégé, qui vise un équilibre entre la nécessité de fonder la déclaration annuelle du navire sur des données précises disponibles à bord et la charge administrative que cela entraînerait pour un secteur particulier ou dans des circonstances définies de manière objective. Le Conseil a

retenu l'idée du PE tout en préférant fixer un seuil pour le nombre de voyages prévus chaque année, de manière à fournir une plus grande sécurité juridique aux opérateurs.

- d) Suppression des mentions «cargaison» et «transport effectué» du champ d'application des données soumises à la surveillance et des calculs relatifs à l'efficacité énergétique (amendements 29, 30, 43, 53-55, 59, 73, 91 et 93). Rejeté par la Commission. Le Parlement a proposé la suppression de la mention «cargaison» et des calculs correspondants en matière d'efficacité énergétique opérationnelle, sur la base du «transport effectué». Le Conseil les a maintenus en tant que paramètres de surveillance, comme l'avait proposé la Commission.
- e) Renforcement de l'efficacité technique par l'application d'un indice nominal de rendement énergétique (EEDI) certifié également aux navires existants (amendements 61 et 71). Rejeté par la Commission. Le Parlement a proposé d'exiger la certification de l'EEDI pour tous les navires des catégories couvertes par le système MRV auxquels l'EEDI s'applique, en tant que contre-proposition à la suppression de la cargaison et à l'affaiblissement de l'efficacité opérationnelle. Le Conseil a retenu la proposition de la Commission concernant le champ d'application de l'EEDI, ne l'appliquant qu'aux nouveaux navires (construits ou remis en état après 2013).
- f) Ajout des navires «classe glace» et d'informations relatives aux conditions hivernales rigoureuses aux informations figurant dans le plan de surveillance et dans les déclarations d'émissions (amendements 33, 40, 44, 60 et 70). Accepté par la Commission. Le PE est favorable à l'ajout d'une série d'amendements visant à garantir que la «classe glace» (qui indique si le navire a été spécialement conçu pour naviguer en zone de glace) fasse partie des principales informations à déclarer dans le cadre du système MRV. Le Conseil a conservé l'idée principale du Parlement, mais a fait de cette déclaration une déclaration volontaire.
- g) Introduction d'une référence à la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (amendement 69). Rejeté par la Commission. Les inquiétudes du PE concernant les données recueillies dans le cadre du système MRV, qui donne indûment accès à des informations commerciales protégées, l'ont conduit à introduire une référence à la législation de l'Union existante concernant l'accès à l'information en matière d'environnement (directive 2003/4/CE sur l'accès à l'information), qui s'applique uniquement aux États membres. Si la Commission estime que les données annuelles agrégées du système MRV ne donnent généralement pas accès à des secrets d'affaires, elle admet qu'il existe une certaine marge pour déterminer, dans un cas concret et compte tenu de circonstances spécifiques, si la protection d'un intérêt commercial légitime est compromise. Le Conseil a reformulé l'idée du PE et l'a développée dans une référence au règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'accès aux informations environnementales s'appliquant aux institutions et organes de l'Union (règlement Aarhus), qui contient une clause relative à l'évaluation de l'intérêt supérieur de la divulgation au public de données commerciales.
- h) Prorogation tacite de l'habilitation de la Commission à adopter des actes délégués (article 24, paragraphe 1). Accepté par la Commission. Le Parlement propose une délégation de pouvoirs de cinq ans qui peut être tacitement prorogée pour des périodes d'une durée identique, à moins que le PE ou le Conseil s'y oppose. La Commission accepte cette clause, qui présente effectivement une formulation

standard. Le Conseil a également conservé la formule habituelle de prolongation tacite.

- i) **Évaluation bisannuelle de l'impact des émissions autres que de CO₂ (amendement 82). Accepté par la Commission.** Le PE a proposé une nouvelle obligation dans le cadre du règlement relatif aux mécanismes de surveillance imposant à la Commission d'évaluer tous les deux ans l'incidence globale du secteur des transports maritimes sur le climat au niveau mondial, y compris pour les émissions autres que de CO₂. La Commission est disposée à accepter cet amendement du PE, à condition qu'il soit reformulé. Le Conseil a conservé l'idée du PE, mais en prévoyant que cette obligation (bisannuelle) soit simultanée à la remise par la Commission du rapport général sur les émissions déclarées dans le cadre du système MRV conformément à l'article 21, paragraphe 3.

- 3.3. Nouvelles dispositions introduites par le Conseil, et position de la Commission à cet égard

Le Conseil a introduit dans le texte un certain nombre de modifications qui n'affaiblissent pas sensiblement la proposition, ainsi qu'un certain nombre de nouvelles dispositions que la Commission est disposée à accepter. Ces dispositions sont les suivantes:

- a) **Inclusion d'un régime allégé de surveillance des «transports maritimes à courte distance» (nouvel article 9, paragraphe 2).** Le Conseil a introduit de nouvelles dispositions permettant aux navires effectuant des voyages dans le cadre du champ d'application de la proposition et ayant plus de 300 voyages prévus par an de bénéficier d'une exemption de leurs obligations de surveillance «par voyage» (nouvel article 9, paragraphe 2). Le libellé de l'exception du Conseil est très semblable à l'amendement proposé par le PE (amendement 58) et la Commission peut souscrire à un tel régime allégé, tel qu'il est décrit dans le texte du Conseil (qui assure une plus grande sécurité juridique sous la forme d'un seuil annuel). Il n'est pas absolument indispensable de procéder à la surveillance «par voyage» de la consommation de carburant et des émissions de CO₂ pour les navires effectuant un nombre élevé de voyages potentiellement similaires (comme les ferries) et opérant exclusivement dans le cadre du champ d'application du règlement MRV, étant donné que d'autres documents et données existant à bord (comme la note de livraison de soute) peuvent être utilisés par le vérificateur pour évaluer la manière dont les données annuelles relatives aux émissions de CO₂ et à la consommation de carburant ont été calculées. Il ne s'agit donc pas d'une étape intermédiaire strictement nécessaire pour remplir les principales obligations annuelles en matière de déclaration au titre de l'article 10 du règlement MRV, qui reste applicable de la même manière. L'exemption «par voyage» s'appuie également sur la condition selon laquelle il n'est pas nécessaire de distinguer clairement et de séparer les données «par voyage» (afin d'éviter de couvrir des données concernant des voyages effectués en dehors du champ d'application - par exemple, entre deux ports d'escale non situés sur le territoire de l'Union). Les navires qui ne satisfont pas aux deux critères objectifs susmentionnés, qui s'appliquent indépendamment du pavillon des navires, ne seront pas en mesure de bénéficier de cette exception.
- b) Déclaration volontaire par les entreprises sur la base des critères définis dans le plan de surveillance (nouvel article 10, paragraphe 3). Le Conseil a introduit de nouvelles dispositions permettant aux navires de surveiller puis de publier les données relatives à la consommation de carburant et à l'émission de CO₂ selon des critères différents

(p. ex., voyages sur lest/en charge). La Commission peut accepter le texte du Conseil.

- c) **Régime d'inspection du système MRV (article 19, paragraphe 3).** Le Conseil a proposé d'alléger les obligations des autorités des États membres concernant les navires n'ayant pas présenté un document de conformité et ne relevant pas d'autres mécanismes de contrôle de la mise en œuvre et qui entrent dans un port relevant de la juridiction d'un État membre. La Commission est disposée à accepter le texte du Conseil puisque cela alignerait les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre sur les niveaux traditionnellement appliqués dans ce secteur.
- d) **Décision d'expulsion (article 20, paragraphe 3).** Le Conseil a édulcoré les conditions dans lesquelles les États membres peuvent émettre un ordre d'expulsion vis-à-vis de navires qui ne respectent pas leurs obligations en matière de MRV «pendant au moins deux périodes de déclaration consécutives» (au lieu de «pendant plus d'une période de déclaration») et «lorsque d'autres mesures visant à en assurer le respect ont échoué». Par ailleurs, une référence au droit maritime international applicable aux navires en détresse a été ajoutée. La Commission est disposée à accepter la position du Conseil.
- e) Réglementation nationale en matière de sanctions et pénalités et informations sur les voies de recours nationales (article 20, paragraphes 3 bis et 4). Une dérogation a été ajoutée dans le nouvel article 20, paragraphe 3 bis, pour autoriser les États membres enclavés dont aucun navire ne bat le pavillon à être exemptés de l'obligation d'établir des règles nationales relatives aux sanctions et pénalités. Une nouvelle référence a également été ajoutée à l'article 20, paragraphe 4, concernant la nécessité d'informer les entreprises sur les voies de recours existantes en cas de décision d'expulsion. La Commission est en mesure d'accepter le texte du Conseil.
- f) Publication de données annuelles agrégées et protection de l'intérêt commercial en vertu du règlement (CE) n° 1367/2006/CE (règlement Aarhus) applicable aux institutions et organes de l'UE (nouvel article 21, point 2 bis). Le Conseil a proposé de reformuler la clause du PE relative à la protection des intérêts commerciaux en y insérant une référence au règlement (CE) n° 1367/2006 concernant l'accès aux informations environnementales détenues par les institutions et les organes de l'Union (règlement Aarhus). La Commission peut accepter le texte du Conseil.
- g) Actes délégués en matière de vérification et d'accréditation et nouvelle annexe III relative aux éléments à prendre en considération par la Commission lors de l'adoption de ces actes délégués (article 15, paragraphe 5, article 16, paragraphe 3, et annexe III). Le Conseil a ajouté des précisions supplémentaires concernant le contenu des actes délégués en matière de vérification et d'accréditation, initialement prévu aux articles 15 et 16 de la proposition de la Commission, en faisant figurer une liste d'éléments non essentiels à prendre en considération lors de l'élaboration de ces actes délégués dans une nouvelle annexe III au règlement. Cela permet de circonscrire le champ d'application des actes délégués et peut dès lors être accepté par la Commission.
- h) Suppression des obligations des EM en matière de déclaration des émissions maritimes dans le cadre du règlement sur le mécanisme de surveillance (article 26). Le Conseil a supprimé toute obligation additionnelle de déclaration à remplir par les EM dans le cadre du règlement sur le mécanisme de surveillance sur la base de données recueillies dans le cadre du système MRV. Les rapports annuels des EM ne sont pas nécessaires à strictement parler puisque la Commission recevra directement

ces données des entreprises et établira également des rapports annuels. La Commission peut accepter la position du Conseil.

- i) Mise au point de paramètres de surveillance de la cargaison «par type de navire», y compris par des actes d'exécution (annexe II, partie B). Dans le texte du Conseil, «cargaison» et «transport effectué» font partie des paramètres à surveiller et à déclarer, comme dans la proposition de la Commission. Toutefois, le Conseil a introduit un certain nombre de propositions concernant des paramètres de surveillance de la cargaison et du transport effectué adaptés au type de navire spécifique devant être utilisés pour le système MRV. L'annexe II, partie B, contient par conséquent un certain nombre de dispositions supplémentaires qui reflètent l'état des connaissances existantes en ce qui concerne les paramètres pour la surveillance de la cargaison pour les porte-conteneurs et les rouliers (en plus de celles concernant les navires de transports de passagers dans la proposition de la Commission).

Pour les autres navires, le Conseil propose de prendre en compte selon les cas le poids et le volume en tant que paramètres de surveillance, et habilite la Commission par voie d'actes d'exécution à apporter des précisions supplémentaires et, si nécessaire, à réviser la manière dont l'obligation de surveillance de la cargaison doit être mise en œuvre. La Commission peut accepter cette approche. L'inclusion de paramètres spécifiques au type de navire pour la surveillance de la cargaison est également pertinente pour favoriser l'évolution de la situation internationale, notamment au sein de l'OMI.

- j) Modification de la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle par l'État du port (directive CEP) (article 26 *bis*). Le Conseil a proposé de modifier l'annexe IV de la directive sur le contrôle par l'État du port afin d'ajouter le document de conformité délivré au titre du règlement MRV à la liste des documents que doivent vérifier les agents chargés du contrôle par l'État du port lorsqu'ils effectuent leurs inspections. Cela faciliterait l'application des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre prévus dans le cadre du règlement. Cette mesure est acceptée par la Commission.

- k) **Clause d'absence d'avis (article 25, paragraphe 2).** Le Conseil a recours à la possibilité prévue au titre du règlement (UE) n° 182/2011 d'introduire une «clause d'absence d'avis» en ce qui concerne les actes d'exécution dans le cadre du règlement MRV. La Commission maintiendra sa position standard et indique que l'inclusion d'une telle clause doit s'accompagner d'explications sur la motivation spécifique la justifiant en l'espèce - par exemple, sous la forme d'un considérant.

4. Conclusion

La Commission estime que le texte approuvé par le Conseil est proche de la proposition initiale de la Commission, tout en incluant un certain nombre d'amendements que la Commission accepte afin de faciliter la conclusion d'un accord avec le Parlement européen au stade de la position commune du Conseil.

DÉCLARATION

Déclaration de la Commission concernant la révision du règlement 20xx/xx/CE

La Commission souligne qu'il est contraire à la lettre et à l'esprit du règlement (UE) n° 182/2011 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13) d'invoquer l'article 5, paragraphe 4, deuxième alinéa, point b), de manière systématique. Le recours à cette disposition doit répondre à un besoin spécifique de s'écarter de la règle de principe suivant laquelle la Commission peut adopter un projet d'acte d'exécution lorsqu'aucun avis n'est émis. Étant donné qu'il constitue une exception à la règle générale établie par l'article 5, paragraphe 4, le recours au deuxième alinéa, point b), ne peut pas être simplement considéré comme un «pouvoir discrétionnaire» du législateur, mais doit être interprété de façon restrictive et doit donc être justifié.