

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2015/757 afin de tenir dûment compte du système mondial de collecte des données relatives à la consommation de fuel-oil des navires»

(COM(2019) 38 final — 2019/0017(COD))

(2019/C 240/10)

Rapporteur: **M. Constantine CATSAMBIS**

Consultation	11.2.2019, Parlement européen 13.2.2019, Conseil
Base juridique	Article 192, paragraphe 1, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du bureau	19.2.2019
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	25.4.2019
Adoption en session plénière	15.5.2019
Session plénière n°	543
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	204/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le présent avis se réfère à la proposition de la Commission européenne visant à modifier le règlement (UE) 2015/757 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime ⁽¹⁾ (ci-après le «règlement MRV de l'Union européenne»). À cet égard, il est fait référence à l'avis NAT/616 du rapporteur Stefan Back adopté en 2013 et portant sur les émissions du secteur du transport maritime, concernant les modifications proposées pour le règlement MRV de 2015, qui contient de nombreuses propositions importantes, dont l'article 22 du règlement de 2015 adopté par la Commission, en vertu duquel celle-ci, en cas d'accord international sur la création d'un système mondial de surveillance, de déclaration et de vérification, réexaminera le règlement MRV de l'Union européenne et, le cas échéant, proposera des modifications de celui-ci afin de le mettre en adéquation avec ledit accord international.

1.2. En fait, en 2016, le comité de la protection du milieu marin (MEPC) de l'Organisation maritime internationale des Nations unies (ci-après l'«OMI») a adopté des amendements à la convention MARPOL établissant le cadre juridique d'un système mondial de collecte des données relatives à la consommation de fuel-oil des navires (ci-après le «système mondial de collecte de données de l'OMI»), en vertu duquel les obligations en matière de surveillance ont commencé à s'appliquer en janvier 2019.

1.3. La Commission a souligné qu'un alignement partiel des deux systèmes de surveillance, de déclaration et de vérification pourrait contribuer à réduire la charge administrative imposée aux compagnies maritimes et aux administrations, tout en préservant les objectifs essentiels du règlement MRV de l'Union européenne. À cette fin, elle a proposé un alignement limité dudit règlement sur le système mondial de collecte de données de l'OMI en ce qui concerne les définitions, les paramètres de surveillance, les plans et modèles de surveillance.

1.4. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement MRV de l'Union européenne sont les suivantes:

1.4.1. Les obligations de déclaration en cas de «changement de compagnie» doivent tenir compte des dispositions parallèles du système mondial de collecte de données de l'OMI. Cela permettra de faire en sorte que les mêmes entités juridiques s'acquittent, sur la base de périodes de référence calculées de manière similaire, des exigences de surveillance et de déclaration.

1.4.2. Le paramètre «cargaison transportée» est conservé comme un paramètre de surveillance facultatif à utiliser par les compagnies qui souhaitent calculer et communiquer l'efficacité énergétique moyenne de leurs navires sur la base de la cargaison transportée.

1.4.3. Le paramètre «temps passé en mer» actuellement appliqué est remplacé par le paramètre «heures pendant lesquelles le navire fait route» tel qu'il est défini dans le cadre du système mondial de collecte de données de l'OMI.

1.4.4. Le calcul de la «distance parcourue» devrait être fondé sur les options retenues dans les lignes directrices pertinentes du système mondial de collecte de données de l'OMI.

⁽¹⁾ Règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE (JO L 123 du 19.5.2015, p. 55).

1.4.5. Le contenu minimal des plans de surveillance devrait être rationalisé afin de tenir compte des directives de l'OMI pour l'élaboration du plan de gestion du rendement énergétique du navire («Directives pour l'élaboration du plan de gestion du rendement énergétique du navire (SEEMP)»), sauf en ce qui concerne les dispositions qui sont nécessaires pour garantir que seules les données ayant trait à l'Union européenne sont surveillées et communiquées dans le cadre du règlement MRV de l'Union européenne.

1.4.6. Les émissions de CO₂ générées par les navires à l'intérieur des ports de l'Union doivent en outre être surveillées et déclarées séparément, afin d'encourager le recours aux mesures disponibles pour réduire les émissions de CO₂ dans les ports de l'Union européenne et de faire prendre davantage conscience des émissions du secteur du transport maritime.

1.4.7. Il convient de conserver les dispositions du règlement MRV de l'Union européenne en vigueur en matière de vérification des données par des tiers accrédités afin de préserver l'objectif que s'est fixé l'Union de fournir des informations fiables et comparables dans le temps en vue d'orienter les décisions qui seront prises à l'échelon de l'Union européenne ou au niveau mondial.

1.5. Les autres questions importantes en vue d'un alignement complet sur les lignes directrices du système mondial de collecte de données de l'OMI portent principalement sur les autorités et modalités de vérification, les éléments de suivi et la publication de données commerciales sensibles. L'objectif d'un alignement complet du règlement MRV de l'Union européenne sur le système de collecte de données de l'OMI est de parvenir à une uniformité réglementaire mondiale afin de réduire au minimum la charge supplémentaire qui a un impact considérable, notamment sur les petites et moyennes entreprises de transport maritime, et d'éviter les doubles obligations de déclaration dans le cadre de deux systèmes différents.

2. Observations générales

2.1. Dans l'avis ^(?) de 2013 le CESE s'est interrogé sur la nécessité et la valeur ajoutée des informations et données opérationnelles dépassant le champ de la consommation de carburant et des émissions, qui doivent être surveillées et déclarées en vertu du règlement MRV de l'Union européenne et, plus particulièrement, sur la nécessité de disposer des informations recueillies en vertu des points d) à g) de l'article 9 concernant la surveillance de paramètres par voyage et des points g) à j) de l'article 10 concernant la surveillance de paramètres sur une base annuelle, et en vertu de l'annexe II concernant la surveillance des autres informations (utiles), étant donné qu'il s'agit d'informations sensibles d'un point de vue commercial et que des questions peuvent se poser quant à la valeur de la disponibilité de ces informations sous une forme agrégée.

2.2. D'une manière générale, avec les modifications qu'elle propose d'apporter au règlement MRV de l'Union européenne, la Commission maintient sa position concernant la publication des données collectées auprès des différents navires. Il ne s'agit en effet que d'ajustements techniques apportant des corrections au niveau du paramétrage. En cela, elles ne constituent aucunement un alignement complet du règlement MRV de l'Union européenne sur le système mondial de collecte de données de l'OMI tel que demandé par cette dernière organisation et par le secteur des transports maritimes dans leurs interventions publiques; des questions importantes restent en suspens. Les modifications proposées portent principalement sur les autorités et modalités de vérification, les éléments de suivi et la publication de données commerciales sensibles.

2.3. Dans son évaluation des modifications proposées, la Commission devrait tenir compte du fait que le secteur du transport maritime mondial s'est pleinement engagé à réduire ses émissions de CO₂ d'au moins 40 % d'ici à 2030, à poursuivre ses efforts pour atteindre 70 % de réduction d'ici à 2050, par rapport au niveau de 2008, et à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % à l'horizon 2050, par rapport au niveau de 2008, conformément aux objectifs de l'accord de Paris. En avril 2018, l'OMI a adopté une «stratégie initiale», dont la révision est prévue en 2023, qui établit un cadre pour l'élaboration et l'adoption de mesures concrètes de réduction des émissions de CO₂ à court terme et de mesures envisageables à moyen et long termes pour parvenir à une réduction appropriée des émissions dans le respect des délais et calendriers de mise en œuvre convenus, conformément à la feuille de route pour la décarbonation à l'horizon 2050 approuvée par l'OMI.

2.4. Au vu du nombre et du contenu des différentes propositions soumises par les États membres et l'industrie en prévision des prochaines délibérations de l'OMI, toutes les parties prenantes semblent travailler d'arrache-pied pour réglementer l'efficacité énergétique de la flotte marchande mondiale dans un délai déterminé, sur la base des informations et des données précises fournies par le système mondial de collecte de données de l'OMI sur les émissions de CO₂ des navires.

2.5. Le CESE est d'avis que l'alignement partiel proposé entraînera des obligations de surveillance et de déclaration doubles, contraignantes et inefficaces, les obligations de déclaration demeurant régies par deux systèmes distincts, à savoir un système régional (UE) et un autre mondial (OMI). En conséquence, les navires devront respecter aussi bien les obligations de surveillance et de présentation de rapports prévues par le règlement MRV de l'Union européenne que celles prévues par le système mondial de collecte de données de l'OMI. Les modèles de déclaration de l'Union européenne et de l'OMI sont différents, ce qui accroît la charge de travail, la charge administrative et les coûts pour les équipages des navires et le secteur du transport maritime.

2.6. L'alignement complet du règlement MRV de l'Union européenne sur le système mondial de collecte de données de l'OMI faciliterait non seulement la création d'une base de données unique et fiable à l'échelon international pour les émissions de CO₂ des navires, mais serait également conforme au programme de la Commission européenne pour une meilleure réglementation, qui vise une réglementation mieux ciblée, en mesure d'atteindre ses objectifs et bénéfique pour l'économie européenne à un coût minimal. Un tel alignement garantirait également des conditions de concurrence équitables au niveau international pour la flotte européenne. L'objectif d'un alignement complet du règlement MRV de l'Union européenne sur le système de collecte de données de l'OMI est de parvenir à une uniformité réglementaire mondiale afin de réduire au minimum la charge supplémentaire qui a un impact considérable, notamment sur les petites et moyennes entreprises de transport maritime, et d'éviter les doubles obligations de déclaration dans le cadre de deux systèmes différents.

(?) Avis du CESE sur les émissions du secteur du transport maritime (JO C 67 du 6.3.2014, p. 170).

2.7. Le règlement MRV de l'Union européenne impose à la Commission de publier les données reçues ainsi que les identifiants des compagnies et de chaque navire, avec pour conséquence que cette information pourra être utilisée par des tiers. Le but du système de l'OMI est simplement d'établir le volume total des émissions de CO₂ du secteur du transport maritime international de manière à faciliter l'adoption de nouvelles décisions politiques et à pouvoir plus aisément envisager des mesures supplémentaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, la Commission souhaite publier des données détaillées (et sensibles sur le plan commercial) sur chaque navire faisant escale dans les ports de l'Union européenne/EEE, avec le risque qu'elles soient utilisées à mauvais escient. Cela pourrait avoir pour conséquence une pénalisation injuste des navires, fausser la concurrence et entraîner des désavantages concurrentiels majeurs pour les armateurs européens sur le marché mondial du transport maritime ainsi que pour les navires faisant escale dans les ports de l'Union.

2.8. Il serait souhaitable de recourir aux mécanismes existants de l'OMI des administrations de l'État du pavillon pour ce qui concerne l'application et la mise en œuvre, dans le cadre d'un système unique et fonctionnel de collecte de données relatives à la consommation mondiale de fuel-oil. Dans le cadre du système de l'OMI, les informations transmises par les navires à l'organisation par l'intermédiaire de l'État du pavillon restent anonymes pour les tiers.

3. Observations particulières

3.1. Concernant la proposition à l'examen, il y a lieu de noter les points techniques suivants. En vertu de l'article 21, point f), la consommation annuelle moyenne de combustible et les émissions annuelles moyennes de CO₂ par distance parcourue et cargaison transportée lors des voyages sont toujours des informations devant être mises à la disposition du public par la Commission européenne. Cela semble contradictoire avec la disposition modifiée figurant à l'article 9, paragraphe 1, point f), dans la proposition à l'examen selon laquelle toute surveillance (par voyage) de la cargaison transportée doit se faire sur une base volontaire. Or, si la cargaison transportée n'est désormais plus qu'un paramètre de surveillance facultatif, la disposition ainsi modifiée n'est pas alignée sur le système de collecte de données de l'OMI. En outre, bien que la définition du «port en lourd» d'un navire ait été ajoutée à l'article 3, point p), ainsi qu'à l'article 11, paragraphe 3, point a) xi), modifiés de la proposition, ce paramètre ne semble pas avoir été intégré de manière cohérente dans tous les articles de la proposition, ce qui pourrait être interprété comme un manque de confiance de la Commission dans l'efficacité du système de collecte de données de l'OMI.

3.2. Les modifications apportées à l'article 11, paragraphe 2, et à l'article 3, point d), de la proposition à l'examen, qui portent sur le changement de compagnies, sont les bienvenues puisqu'elles introduisent désormais la responsabilité de l'ancien propriétaire, ce qui était grandement nécessaire pour les cas où le changement de compagnie intervient pendant une période de déclaration. La définition des termes «compagnie» et «période de déclaration», ainsi que l'attribution des obligations de surveillance et de déclaration en cas de «changement de compagnie» sont à présent mieux alignées sur ce que prévoient les dispositions correspondantes du système mondial de collecte de données de l'OMI. Néanmoins, la nouvelle description ne semble pas suffisamment précise pour réglementer la relation entre l'«ancienne» et la «nouvelle» compagnie. Pour veiller à une clarté juridique maximale, le nouveau propriétaire pourrait être juridiquement responsable à compter du jour où la réalisation du changement prend effet. L'article 11, paragraphe 2 proposé pourrait être modifié comme suit:

«2. Si un navire change de compagnie, la compagnie précédente soumet à la Commission et aux autorités de l'État du pavillon concerné, à une date aussi proche que possible de la réalisation du changement et au plus tard trois mois après celui-ci, une déclaration couvrant les mêmes éléments que la déclaration d'émissions, mais limitée à la période correspondant aux activités qui ont été menées sous sa responsabilité. La nouvelle compagnie veille à ce que chaque navire satisfasse aux exigences du présent règlement à compter du jour de la réalisation du changement.»

Bruxelles, le 15 mai 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER