



TRANSPORTS/ NAVIRES



**Surveillance, déclaration et vérification
des émissions de CO₂
du secteur des transports maritimes**

**(Modification du règlement (UE) n° 525/2013 établissant un
mécanisme pour la surveillance et la déclaration des
émissions de gaz à effet de serre)**

**Proposition de règlement (UE) du Parlement européen
et du Conseil
COM(2013) 480 final du 28 juin 2013**

Le 28 juin 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement sur la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions (démarche dite MRV) de CO₂ provenant du transport maritime. La Commission a également publié une communication sur l'intégration des émissions du transport maritime international dans les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'UE.

Contexte

Au titre de la décision sur l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de GES [décision 406/2009/CE, considérant (2)¹], tous les secteurs de l'économie, y compris les secteurs maritime et aérien, doivent contribuer à réaliser les réductions d'émission de GES compatibles avec un objectif global de réduction à long terme de 60 à 80% en 2050 (base 1990). En l'absence d'accord international adopté dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) de la Convention Climat (CCNUCC) avant le 31 décembre 2011 et fixant des objectifs de réduction des émissions de GES du transport maritime international, la Commission était chargée de présenter une proposition visant à inclure les émissions du transport maritime international dans l'objectif de réduction des émissions de GES de l'UE [-20% d'ici 2020, base 1990] (pour une entrée en vigueur en 2013). En effet, ce secteur est le seul mode de transport non encore visé par l'objectif de -20% qui requiert cependant des efforts supplémentaires de la part des secteurs hors système d'échange de quotas d'émission de GES. Malgré le mandat d'action confié à l'UE en matière de réduction des émissions de GES du secteur maritime, l'échéance de 2013 est donc passée sans que des mesures suffisantes aient été adoptées au niveau international².

Le Livre blanc *Transports 2050*, publié par la Commission européenne le 28 mars 2011³, préconise une réduction des émissions de CO₂ du transport maritime de l'UE de 40% (et si possible de 50%) d'ici 2050 (base 2005) pour contribuer à la réalisation de l'objectif global de réduction des émissions de GES fixé par ce même Livre blanc pour le secteur des transports de l'UE dans son ensemble, soit -60% d'ici 2050 (base 1990).

Le 1^{er} octobre 2012, le Commissaire européen aux Transports (et Vice-président de la Commission européenne), Siim Kallas et la Commissaire européenne à l'Action climat, Connie Hedegaard, ont publié une déclaration conjointe⁴. Ils ont ainsi annoncé que la Commission comptait proposer début 2013 un dispositif MRV pour mesurer, déclarer et vérifier les émissions de GES provenant du transport maritime. Selon les deux Commissaires, "une approche simple, robuste et faisable au niveau mondial en vue de la mise en place d'un dispositif MRV des émissions basé sur la consommation de combustibles est le point de départ indispensable".

Justification de la proposition

Dans le secteur du transport maritime, les émissions de CO₂ sont liées au combustible consommé. Une réduction des émissions de CO₂ suppose une diminution de la consommation de combustible, laquelle entraîne à son tour des économies sur le coût des combustibles. Selon la Commission, tant que les investissements nécessaires aux fins de l'efficacité énergétique pourront être compensés par les économies de combustible qui en résulteront, le secteur pourra faire des bénéfices tout en luttant contre le changement climatique. De telles économies présentent un grand intérêt dans le contexte économique actuel.

D'après différentes études récentes⁵, plusieurs mesures techniques et opérationnelles visant essentiellement à améliorer l'efficacité énergétique des navires permettent en théorie de réduire de près de 75% la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ spécifiques des navires. Etant donné l'augmentation attendue des prix des combustibles, la plupart de ces mesures techniques et opérationnelles présentent un bon rapport coût-efficacité car la diminution des coûts de combustible compense les coûts d'exploitation ou d'investissement. Selon l'étude d'impact menée dans le cadre de la proposition et de la communication de la Commission, les économies réalisables sur le coût des combustibles devraient progressivement s'accroître, pour atteindre au total 56 milliards (Md) d'euros entre 2015 et 2030.

¹ Voir SD'Air n° 172 p.61.

² Voir SD'Air n° 180 p.125.

³ Voir SD'Air n° 179 p.127.

⁴ Voir CDL n° 162 p.2.

⁵ 2^e étude de l'OMI sur les GES (2009). Voir SD'Air n° 180 p.127 (encadré), CE Delft (2009), DNV (2010), Ricardo-AEA (2012).

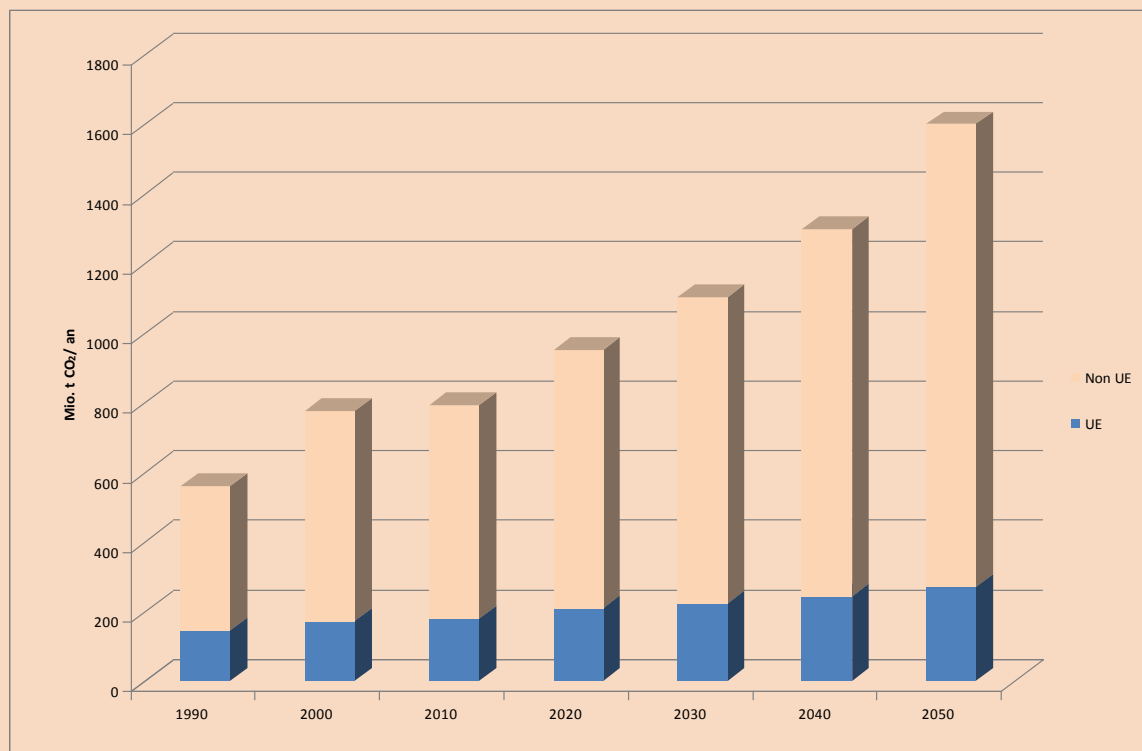
Cependant, la mise en œuvre de ces mesures est souvent entravée par différents obstacles commerciaux :

- le manque d'informations fiables sur la consommation de combustibles des navires et des technologies disponibles installées *a posteriori* sur les navires pour réduire les émissions de CO₂ ("retro-fit"),
- les difficultés d'accès au financement en vue d'investissements dans l'efficacité énergétique des navires, et
- les divergences d'intérêts étant donné que les armateurs ne profiteraient pas de leurs investissements dans l'efficacité énergétique des navires, puisque les frais de combustible sont souvent supportés par les exploitants des navires.

Chiffres clés : émissions et projections d'émissions de GES du secteur maritime

La Commission estime les émissions totales de CO₂ liées aux activités européennes de transport maritime (liaisons intra-UE, ainsi que celles à destination et au départ de l'UE) à **180 Mt** en 2010. Les émissions de GES du transport maritime représentent aujourd'hui 4% des émissions de GES de l'UE et devraient sensiblement augmenter à l'avenir, notamment du fait de l'augmentation de la demande de transport maritime, qui devrait perdurer en raison de la croissance du commerce international. Il ressort de l'étude d'impact⁶ qui accompagne la proposition et la communication de la Commission que les émissions de CO₂ liées aux voyages à l'intérieur de l'UE et aux voyages à destination et en provenance de l'UE, ont connu une hausse de 48% entre 1990 et 2008. Sur la base des projections de croissance du commerce mondial, ces émissions devraient encore progresser de 51% d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 2010 (soit une hausse de 86% d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990), malgré les normes de rendement énergétique minimales adoptées en 2011 par l'Organisation maritime internationale (OMI) pour certaines catégories de navires neufs ("indice d'efficacité énergétique pour la conception des navires" ou EEDI)⁷. Un tel taux de croissance des émissions dans l'UE compromettrait les efforts consentis par les autres secteurs pour réduire les émissions totales de GES de l'UE.

Estimation des émissions de CO₂ du transport maritime (au niveau de l'UE et mondial compte tenu de l'EEDI)



Source : Commission européenne, COM(2013)479 final.

⁶ SWD(2013)236 final (synthèse de l'étude d'impact) et SWD(2013)237 final (étude d'impact intégrale).

⁷ Amendements à l'annexe VI de la Convention MARPOL. Voir SD'Air n° 180 p.125.

La Commission estime peu probable que l'EEDI, malgré son utilité, permette à lui seul d'obtenir des réductions nettes des émissions par rapport aux années de référence si le trafic maritime augmente comme prévu. Aussi la Commission a-t-elle entrepris des activités préparatoires afin de lutter contre les émissions de GES du transport maritime international.

Au niveau mondial, les émissions du transport maritime représentent actuellement 3% des émissions totales, une part qui devrait atteindre 5% en 2050 en raison de la croissance attendue de l'économie mondiale et de la demande de transport qui en découle. Enfin, selon la Commission, les émissions de GES du secteur transport maritime devraient croître à un rythme plus soutenu dans les régions hors UE qu'au sein de l'UE.

Aujourd'hui, les quantités précises de CO₂ et d'autres GES émises par le transport maritime concernant l'UE ne sont pas connues, faute d'une surveillance de ces émissions et d'une notification appropriée. L'étude d'impact et la consultation des parties prenantes menées dans le cadre de la proposition de règlement (*voir plus loin*) montrent qu'un système fiable de MRV est indispensable avant d'envisager des mesures fondées sur le marché ou des normes d'efficacité énergétique, que ce soit au niveau de l'UE ou sur le plan international.

De surcroît, un système MRV fiable devrait contribuer à l'élimination des obstacles commerciaux, en particulier ceux liés au manque d'information sur l'efficacité énergétique des navires.

La mise en place d'un système MRV, dans un premier temps, permettrait de consacrer davantage de temps aux discussions et à la prise de décision sur les objectifs de réduction des émissions, les mesures fondées sur le marché et les normes d'efficacité qui sont nécessaires pour obtenir ces réductions à moindre coût. Cet aspect est particulièrement important pour les discussions menées au niveau international, dans le cadre de l'OMI.

La Commission affirme privilégier l'adoption de mesures au niveau mondial et souhaite que le système MRV de l'UE serve d'exemple pour la mise en œuvre d'un système MRV mondial en vue d'accélérer les discussions internationales. Une fois un système mondial adopté, il conviendra de modifier le règlement européen proposé en vue de rendre compatible le dispositif de MRV de l'UE avec ce futur système mondial.

Consultation des parties prenantes et étude d'impact

Afin d'examiner les mesures proposées dans la 2^e étude de l'OMI sur les GES (2009)⁸, un **groupe de travail** a été constitué (GT 6) sous l'égide du 2^e programme européen sur les changements climatiques (PECC II), lancé en 2005⁹. Ce groupe a également permis des consultations techniques formelles des parties prenantes et il a apporté sa contribution aux travaux réalisés par des consultants externes, par exemple en affinant les options proposées.

En outre, la Commission a établi une **plateforme de haut niveau**, rassemblant des experts du secteur du transport maritime, afin d'engager une discussion stratégique directement avec le Commissaire aux Transports, Siim Kallas et la Commissaire à l'Action climat, Connie Hedegaard. Trois réunions ont eu lieu en 2011. Enfin, une **consultation publique en ligne** s'est déroulée du 19 janvier au 12 avril 2012. Celle-ci a confirmé qu'un accord international au sein de l'OMI était considéré comme la meilleure solution à long terme pour réduire les émissions de GES du secteur du transport maritime.

⁸ Voir SD'Air n° 180 p.127 (encadré).

⁹ Voir CDL n° 85 p.1.

L'étude d'impact compare plusieurs possibilités de mesures fondées sur le marché et une option reposant exclusivement sur un système MRV. Parmi les principales conclusions établies figurent les suivantes :

- toutes les mesures possibles analysées présentent des avantages nets du point de vue des effets environnementaux (réduction des émissions de CO₂ et d'autres polluants), économiques (économies nettes pour le secteur des transports maritimes) et sociaux (moins de problèmes de santé du fait de la réduction des émissions de SO_x et de particules, création d'emplois) ;
- deux types de fonds de compensation - l'un reposant sur une cotisation basée sur un prix donné du carbone, et l'autre sur un objectif défini de réduction des émissions, déterminant de manière indirecte le montant de la cotisation - et un système d'échange de quotas d'émissions dédié au secteur maritime pourraient se révéler les mesures les plus intéressantes du point de vue des réductions des émissions et des économies réalisables ;

Ces mesures devraient permettre des réductions d'émissions de l'ordre de 10% par rapport à 2005 d'ici à 2030. Le secteur du transport maritime pourrait réaliser des économies nettes substantielles si les obstacles commerciaux étaient totalement éliminés (jusqu'à 12 Md€ en 2030 et jusqu'à 5 Md€ par an en moyenne). D'importantes économies sont notamment possibles dans ce secteur, grâce à la mise en œuvre des techniques d'efficacité énergétique disponibles, dont le coût est totalement compensé, et qui, couplées à des mesures opérationnelles, permettront d'obtenir des réductions supplémentaires des émissions de CO₂ ;

- l'option reposant uniquement sur un système MRV [celle retenue dans la proposition législative de la Commission] entraînerait des réductions plus limitées des émissions (estimées à près de 2% des émissions annuelles de GES en 2030 par rapport à la situation de référence), ce qui permettrait des économies agrégées nettes de 1,2 Md€ en 2030 (environ 900 M€ par an en moyenne), réalisées grâce à une diminution de la facture énergétique. Cette option, qui produira des informations sur la consommation de combustible et fera prendre conscience aux responsables commerciaux des possibilités d'économies sur le coût des combustibles, ciblera l'élimination des obstacles commerciaux liés au manque d'information. Les coûts de mise en œuvre sont estimés à environ 26 M€ par an (en excluant du champ d'application les navires d'une jauge brute (*gross tonnage* ou GT) inférieure à 5000 t) mais les économies escomptées en termes de coût des combustibles devraient largement compenser les coûts de surveillance et de déclaration. La Commission souligne que globalement, le rapport bénéfice/coût relatif de cette option est donc très élevé.

Objet de la proposition : mise en place d'une approche progressive

Le principal objectif de la proposition de règlement est d'établir un système MRV européen pour les émissions de CO₂ des navires, qui constituera la première étape d'une approche progressive visant à réduire ces émissions. La mise en place d'un système MRV vise à fournir des données fiables sur les émissions de GES du transport maritime.

Afin d'inclure les émissions de GES du secteur du transport maritime dans les engagements de réduction de l'UE, la Commission préconise donc une approche progressive en trois étapes successives :

1. mise en place d'un système de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions (MRV),
2. définition d'objectifs de réduction applicables au secteur du transport maritime,
3. application d'une mesure fondée sur le marché (telle qu'un système d'échange de quotas d'émissions, une taxe,...).

Un système MRV fiable est le fondement de toute mesure de réduction des émissions de GES des navires, qu'elle soit prise au niveau de l'UE ou au niveau mondial. Par ailleurs, il facilite le suivi des progrès, sur la base des résultats. Il est donc utile de mettre en œuvre un tel système, même en l'absence de l'adoption, au niveau international, d'une mesure fondée sur le marché.

L'approche de l'UE se veut une contribution active à un accord, conclu sous l'égide de l'OMI, sur des mesures prises au niveau mondial pour réduire les émissions de GES des navires. Elle pourra également servir de cadre à des discussions éclairées au niveau de l'UE sur les mesures fondées sur le marché et sur les objectifs de réduction applicables au secteur. Le système MRV fournira également des données fiables et comparables permettant de définir des objectifs de réduction des émissions et d'évaluer les progrès accomplis par le secteur du transport maritime sur la voie d'une économie à faible intensité de carbone. Dans le cas où des mesures comparables seraient adoptées au niveau de l'OMI, la proposition de MRV de l'UE pourrait être intégrée dans un système MRV généralisé.

La Commission souligne qu'afin de limiter les coûts administratifs associés tout en garantissant des résultats effectifs, des exigences simples et rationnelles en matière de MRV sont proposées. Cette approche vise donc à optimiser des informations déjà disponibles à bord des navires.

Les émissions de CO₂ du secteur des transports maritimes dépendent de la quantité et du type de combustible consommé. La consommation de combustible de la plupart des navires est déjà connue. La règle n° 18 de l'annexe VI de la Convention MARPOL rend obligatoire la conservation à bord des notes de livraison de soutes¹⁰ pour les navires d'une jauge brute supérieure à 400 t effectuant des opérations de transport international. La consommation totale de combustible d'un navire fait donc déjà l'objet d'une surveillance. Il reste cependant à arrêter une procédure pour la déclaration et la vérification des émissions.

Contenu de la proposition

La nouvelle proposition établira un cadre juridique à l'échelle de l'UE obligeant les propriétaires de grands navires faisant escale dans les ports de l'UE à surveiller et à déclarer les émissions annuelles de CO₂ de leurs navires. Concrètement, le système MRV s'appliquerait aux navires d'une jauge brute supérieure à 5 000 t qui représentent environ 55% des navires qui font escale dans les ports de l'UE et couvrent environ 90% des émissions totales de CO₂ des navires. Les armateurs seront ainsi tenus de surveiller et déclarer les données annuelles vérifiées des émissions de CO₂ de leurs navires et fournir certaines autres informations, telles que des données permettant de déterminer l'efficacité énergétique des navires. Un document de conformité délivré par un vérificateur indépendant devra être conservé à bord des navires et fera l'objet d'inspections menées par les autorités des Etats membres.

Les **caractéristiques opérationnelles** du système MRV proposé seraient les suivantes :

- seul le CO₂ est visé car c'est le principal GES émis par les navires ;
- possibilité d'adapter le système MRV en fonction des discussions menées au sein de l'OMI sur les normes d'efficacité énergétique applicables aux navires existants ;
- calcul des émissions annuelles de CO₂ sur la base de la consommation, du type de combustible et de l'efficacité énergétique, à l'aide des données disponibles dans les journaux de bord, les rapports de situation (*noon reports*) et les notes de livraison de soutes ;
- utilisation des structures et organes existants du secteur du transport maritime, notamment des organismes reconnus pour la vérification des déclarations d'émissions et pour la délivrance des documents attestant la conformité [pour limiter la charge administrative pesant sur les compagnies] ;

¹⁰ La note de livraison de soutes comprend le nom et le numéro OMI du navire destinataire du combustible, le port de soutage, les coordonnées du fournisseur de combustible de soute, la quantité de combustible ainsi que sa densité.

- exclusion des petits émetteurs (navires d'une jauge brute inférieure à 5000 t), qui représentent environ 40% de la flotte, mais seulement 10% des émissions de CO₂ ;
- exclusion de certaines catégories de navires : navires de guerre, navires d'appoint de la marine de guerre, navires de pêche ou navires-usines pour le traitement du poisson, navires en bois de construction primitive, navires qui ne sont pas propulsés par des moyens mécaniques, navires d'Etat utilisés à des fins non commerciales ;
- obligation de surveiller, de déclarer et de vérifier les émissions de CO₂ induites par les navires visés qui sont à quai [afin d'encourager le recours aux technologies de réduction des émissions disponibles dans le cadre des infrastructures terrestres, telles que l'électrification des ports¹¹] ;
- choix de quatre méthodes de surveillance des émissions de CO₂ des navires, aucune méthode spécifique n'étant imposée mais la méthode retenue et les incertitudes associées doivent être notifiées [cette approche permettra aux armateurs et aux exploitants de navires de s'appuyer sur les pratiques existantes] ;
- entrée en vigueur du règlement le 1^{er} juillet 2015 ;
- application des règles MRV à partir du 1^{er} janvier 2018 : surveillance des émissions de CO₂ des navires visés à partir de cette échéance, déclaration des émissions vérifiées à soumettre avant le 30 avril 2019. Avant le 30 juin de chaque année (à compter de 2019), les exploitants des navires visés devront conserver à bord un document de conformité [aux obligations de surveillance et de déclaration pour l'année précédente] en cours de validité, délivré par un vérificateur indépendant ;
- mise en place d'un système de sanctions en cas d'infractions aux obligations en matière de surveillance et de déclaration.

En principe, le système MRV pourrait également s'appliquer aux émissions d'autres GES et de polluants atmosphériques, tels que les SO_x et NO_x. Une telle approche intégrée pourrait fournir toute une série d'informations environnementales utiles. Cependant, l'approche MRV rationnelle proposée par la Commission, qui repose sur les documents et équipements existant à bord des navires, ne pourrait pas être utilisée pour estimer d'autres émissions que celles de CO₂. De surcroît, le matériel de mesure nécessaire pour les émissions de GES hors CO₂ n'est pas suffisamment fiable et commercialement disponible en vue d'une utilisation en mer. Par conséquent, à ce stade, le système MRV proposé ne devrait être mis en œuvre que pour les seules émissions de CO₂. La Commission préconise de réexaminer ce champ d'application ultérieurement.

En ce qui concerne la **couverture géographique** de la surveillance des émissions, seront visées les liaisons ci-après de manière non discriminatoire, pour tous les navires, quel que soit leur pavillon :

- voyages à l'intérieur de l'UE,
- voyages entre le dernier port situé en dehors de l'UE et le premier port d'escale dans l'UE (voyages à destination de l'UE),
- voyages entre un port situé dans l'UE et le premier port d'escale situé en dehors de l'UE (voyages au départ de l'UE).

Le **contrôle du respect des obligations** en matière de MRV incomberait aux Etats membres, et plus concrètement aux autorités portuaires, qui auraient recours à cet effet aux mécanismes existants de contrôle par l'Etat du pavillon et par l'Etat du port, ainsi qu'aux données publiées par la Commission.

¹¹ Cf. la recommandation 2009/1020/CE de la Commission relative à la mise en œuvre de l'utilisation des combustibles à faible teneur en soufre par les navires à quai dans les ports de l'UE. Voir SD'Air n° 174 p.127.

Le système MRV proposé pourrait être transformé en un système mondial moyennant seulement quelques adaptations, étant donné qu'il utilise des documents qui sont exigés au niveau international ainsi que des structures existantes, telles que les autorités de l'État du pavillon et de l'État du port et les sociétés de classification. La proposition de règlement vise en effet à constituer la base des futures normes d'efficacité énergétique pour les navires ou des futures mesures fondées sur le marché à adopter au sein de l'UE et dans le cadre de l'OMI.

Afin de faciliter la mise en œuvre du système MRV proposé, des **règles plus précises** sont nécessaires concernant la vérification et l'accréditation des vérificateurs. En outre, il conviendra de réviser, à la lumière des éléments scientifiques et en fonction de l'élaboration des normes internationales, la description des quatre méthodes de surveillance. A cet effet, la Commission devra être habilitée à adopter les actes délégués correspondants.

Afin de simplifier l'établissement des **plans de surveillance**, ainsi que la déclaration et la vérification des émissions, des **modèles électroniques** seront utilisés. Ces modèles seront fournis et adoptés par la Commission, par la voie d'actes d'exécution.

A noter enfin que la proposition de règlement viendrait **modifier le règlement (UE) n° 525/2013 relatif au mécanisme pour la surveillance et la communication des émissions de GES¹²** afin d'intégrer les règles MRV applicables aux navires dans le dispositif MRV global mis en place par le règlement (UE) n° 525/2013.

Prochaines étapes

La proposition de règlement a été soumise au Parlement européen et au Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire (anciennement appelée la procédure de codécision).

Processus législatif

Lors du Conseil Environnement du 13 décembre 2013, les Ministres de l'Environnement des Vingt-huit ont tenu un débat d'orientation sur la proposition de règlement. Les Ministres ont notamment exprimé leur position sur le champ d'application de la proposition et insisté sur l'importance de trouver un bon équilibre entre l'égalité de traitement et la souplesse nécessaire du système MRV harmonisé proposé, tout en limitant au maximum la charge administrative. Les Ministres ont également confirmé que le principal objectif était d'aboutir à un accord au niveau mondial.

Le 30 janvier 2014, la **Commission Environnement (ENVI) du Parlement européen** a approuvé, en 1^{ère} lecture (par 44 voix pour, 6 voix contre et 5 abstentions), le **rapport** établi par l'eurodéputé grec, Theodoros Skylakakis, sur la proposition de règlement.

Parmi les amendements votés par la Commission ENVI, deux sont importants :

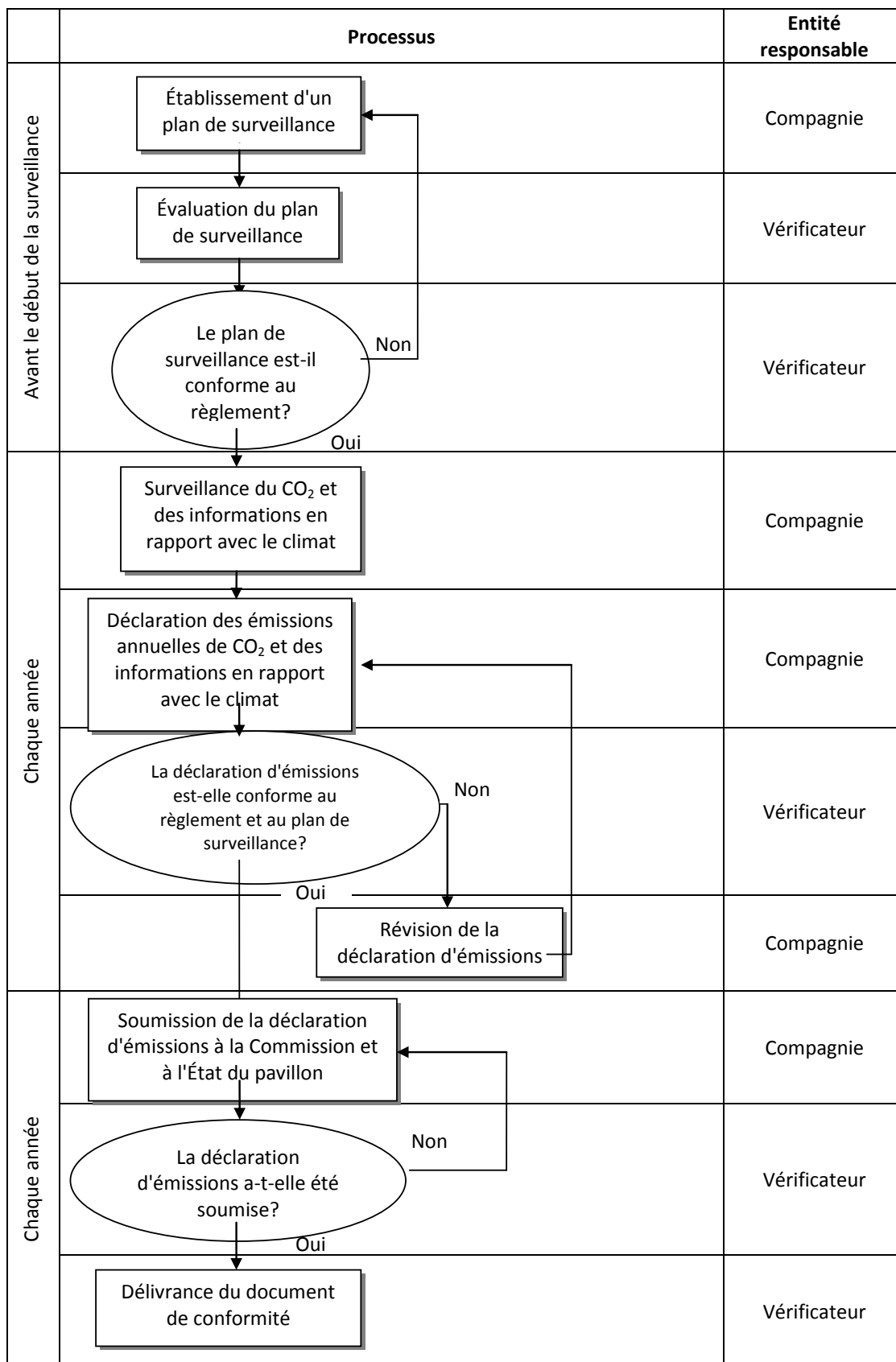
- **élargissement du champ d'application** du système MRV pour inclure les **émissions de NOx [GES indirect]**,
- **abaissement du seuil d'applicabilité** aux navires du système MRV de **5 000 t à 400 t de jauge brute**.

La Commission ENVI a également donné un mandat au rapporteur pour ouvrir les négociations avec la Présidence grecque du Conseil de l'UE.

Le vote du PE en plénière est prévu en avril 2014.

¹² Voir FdS UE_Climat_Surveillance-GES_Reglement_525_2013_210513.

Description des étapes du processus MRV proposé (Source : Commission européenne)



Pour en savoir plus

- les pages de la DG Climat consacrées aux émissions de CO₂ des navires : ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/index_en.htm
- les pages de la DG Climat consacrées à la nouvelle proposition législative et aux documents associés : ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/documentation_en.htm
- plaquette d'information "Il est temps d'agir au niveau international pour réduire les émissions de CO₂ des navires" : ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/marine_transport_en.pdf

Les Fiches de Synthèse du CITEPA

Pollution de l'air et effet de serre

Retrouvez tous les dossiers sur
www.citepa.org/fiches-de-synthese
Espace réservé aux adhérents