

Bruxelles, le 28.6.2013
SWD(2013) 236 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de 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

{ COM(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 237 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de 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

1. ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Pour lutter contre le changement climatique, l'Union européenne s'est fermement engagée à limiter la hausse moyenne des températures mondiales à 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle. À cette fin, il est prévu, dans le cadre des grands objectifs de la stratégie «Europe 2020» pour une croissance intelligente, durable et inclusive¹, de réduire d'au moins 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport aux niveaux de 1990, voire de 30 % si les conditions le permettent². Conformément au train de mesures législatives de l'UE sur l'énergie et le climat³, tous les secteurs de l'économie doivent contribuer à réaliser ces réductions d'émissions, y compris le transport maritime international, qui est à ce jour le seul secteur et le seul mode de transport ne relevant pas d'une réglementation de l'UE visant à atteindre cet objectif de réduction.

Bien que les navires aient gagné en efficacité énergétique, notamment grâce à l'introduction de l'indice nominal de rendement énergétique (EEDI)⁴, les émissions de GES du transport maritime de l'UE devraient, dans l'absolu, continuer d'augmenter. Les émissions de CO₂ liées aux activités européennes de transport maritime (à savoir, les voyages à l'intérieur de l'Union et ceux à destination et en provenance de l'Union) devraient atteindre 210 Mt en 2020 (+ 8 % par rapport à 2005), 223 Mt en 2030 (+ 15 % par rapport à 2005) et 271 Mt en 2050 (+ 39 % par rapport à 2005)⁵.

Les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports maritimes sont directement liées à la consommation de combustible, dont le coût représente entre 33 et 63 % des dépenses d'exploitation des navires⁶. L'augmentation constante des prix des combustibles enregistrée ces dernières années aurait donc dû favoriser l'adoption de moyens techniques visant à augmenter l'efficacité énergétique des navires et, partant, à réduire les émissions de gaz à effet de serre par rapport à une situation inchangée.

Or, de récentes recherches⁷ ont révélé que certaines mesures de réduction du CO₂ n'auraient pas été mises en œuvre dans le secteur des transports maritimes. Ces mesures ont, pour nombre d'entre elles, un coût total négatif, c'est-à-dire que les économies de combustible qui en résultent sont supérieures aux coûts d'investissement nécessaires. Si ces mesures ne sont pas mises en œuvre, c'est notamment en raison de l'existence d'obstacles commerciaux, les

¹ COM(2011) 21 voir: http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_fr.htm.

² COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

³ Considérant 2 de la décision n° 406/2009/CE relative à la répartition de l'effort et considérant 3 de la directive 2009/29/CE sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

⁴ L'EEDI, adopté par l'OMI en juillet 2011, établit des normes techniques visant à améliorer le rendement énergétique pour certaines catégories de navires neufs.

⁵ Ricardo-AEA Technology e.a., 2013.

⁶ Ricardo-AEA Technology e.a., 2013.

⁷ Organisation maritime internationale (OMI) 2009, CE Delft 2009, Det Norske Veritas (DNV) 2010.

principaux d'entre eux étant: i) le manque d'informations, ii) les divergences d'intérêts et iii) les difficultés d'accès au financement. Ainsi, même si le prix des combustibles est en principe l'un des principaux facteurs favorisant les réductions d'émissions, son potentiel en la matière n'est pas mis pleinement à profit dans le secteur des transports maritimes. Par ailleurs, toute mesure entraînant une réduction des émissions de CO₂ permet de réaliser d'importantes économies de combustible.

Même si les obstacles commerciaux étaient éliminés, il faudrait s'attendre à ce que les émissions de CO₂ du transport maritime intéressant l'Union continuent d'augmenter. De fait, le principal facteur d'augmentation des émissions de CO₂ est la croissance du commerce mondial.

2. OBJECTIF(S)

Le secteur des transports maritimes internationaux devrait contribuer à la réalisation de l'objectif défini dans la stratégie *Europe 2020* et dans ses initiatives phare. Plus précisément il devrait atteindre l'objectif spécifique énoncé dans le Livre blanc de la Commission sur les transports, à savoir réduire de 40 % (et si possible de 50 %), par rapport aux niveaux de 2005, les émissions de CO₂ de l'UE liées aux combustibles de soute du transport maritime, d'ici à 2050.

En outre, dans le cadre des objectifs de la stratégie *Europe 2020*, le Conseil européen⁸ a fait valoir que la lutte contre le changement climatique serait porteuse de croissance et d'emploi parce qu'elle permettrait le développement d'un savoir-faire en matière de techniques éco-efficaces. Aussi les objectifs définis stimulent-ils le développement technologique, en encourageant de nouvelles innovations dans les industries maritimes connexes de l'UE.

De plus, compte tenu de la dimension internationale du secteur maritime, il est toujours préférable d'adopter des réglementations au niveau mondial. L'Union s'est donc fixé un autre objectif important, qui est d'élaborer des mesures régionales de nature à appuyer le processus de l'Organisation maritime internationale (OMI) et/ou favoriser la réduction des émissions du secteur maritime au sein de l'UE et dans le monde.

3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Une action à l'échelle de l'Union pourrait sensiblement réduire les émissions de CO₂ dues au transport maritime mondial. Les émissions de CO₂ liées aux voyages à destination et au départ de ports de l'Union se sont élevées à 180 Mt en 2010, ce qui correspond à environ un cinquième des émissions du transport maritime mondial⁹. Les activités de transport prises en considération comprennent les liaisons à l'intérieur de l'UE, les voyages effectués entre un port situé dans l'UE et le premier port d'escale situé en dehors de l'UE ainsi que ceux effectués entre le dernier port d'escale situé en dehors de l'UE et le premier port situé dans l'UE.

Étant donné la forte dimension européenne du secteur des transports maritimes, une action entreprise au niveau de l'Union sera plus efficace qu'une action à l'échelle nationale: en effet, 90 % des escales effectuées dans les ports des États membres de l'UE concernent des navires en provenance ou à destination d'un port situé dans un autre État membre de l'Union. Par ailleurs, une action au niveau de l'UE, qui imposerait les mêmes contraintes environnementales aux navires faisant escale dans les ports de l'UE, permettrait d'éviter les distorsions de la concurrence sur le marché intérieur.

⁸ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010 (EUCO 13/10).

⁹ Chiffres de 2007.

Enfin, une action au niveau de l'Union garantira l'harmonisation, à l'échelle européenne, des informations communiquées sur les émissions de gaz à effet de serre, contribuant ainsi à l'élimination de l'obstacle commercial que constitue le manque d'informations.

4. OPTIONS

4.1. Choix des options

Devançant l'adoption d'une réglementation internationale, la proposition de l'Union européenne doit faire fond sur les mesures envisagées dans les enceintes internationales. Aussi les mesures examinées reposent-elles sur la proposition présentée dans le cadre de l'OMI.

Compte tenu des évolutions enregistrées au niveau international et bien que la présente analyse passe en revue plusieurs mesures, dont des mesures fondées sur le marché, le vice-président Kallas et la commissaire Hedegaard ont annoncé, le 1^{er} octobre 2012, l'adoption d'une approche progressive pour la mise en œuvre des mesures de l'UE. La première étape consistera en la surveillance et la déclaration des émissions de CO₂ du transport maritime international. Par conséquent, l'impact du mécanisme de surveillance et de déclaration des émissions de CO₂ a été analysé comme s'il s'agissait d'une mesure indépendante, bien que l'existence d'un tel mécanisme soit une condition préalable à toute proposition de mesure.

4.2. Description des options analysées

4.2.1. Option 1: situation de référence

Cette option ne prenant en considération que les mesures et instruments juridiques existants, elle ne peut permettre d'éliminer les obstacles commerciaux. Cette option ne tient pas compte de la faculté qu'ont les États membres d'inclure des activités ou des installations (à savoir, des navires ou des ports) dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE, conformément à l'article 24 de la directive 2003/87/CE. Aucun des États membres n'a encore fait usage de cette faculté.

4.2.2. Option 2: surveillance, déclaration et vérification des émissions sur la base de la consommation de combustible

Un système de surveillance, de déclaration et de vérification (MRV) des émissions sur la base de la consommation de combustible garantira l'exactitude des informations relatives aux performances d'un navire sur le plan des émissions de CO₂. Il éliminera ainsi l'obstacle commercial lié au manque d'informations. Il ne remédiera pas, cependant, aux autres obstacles que constituent les insuffisances du marché, les divergences d'intérêts et les difficultés d'accès au financement. Dans cette option, la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions sont effectuées par les navires, sur la base de leur consommation de combustible. Les émissions de CO₂ sont publiées de manière à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique.

4.2.3. Option 3: taxe sur les émissions

4.2.3.1. Sous-option 3a: taxe sur les ventes de combustible de soute

Cette option repose sur le système actuel de surveillance, déclaration et vérification des émissions, basé sur les ventes de combustible¹⁰. La contrainte carbone consiste en une cotisation (en €/tCO₂) à un fonds. L'éventuel recyclage des recettes incombera aux États

¹⁰ Les ventes de combustible de soute sont déclarées par les fournisseurs de combustible de soute à des fins fiscales.

membres percevant la taxe. Dans ce cas, ces recettes pourront théoriquement servir à éliminer l'obstacle commercial lié à l'accès au financement.

4.2.3.2. Sous-option 3b: taxe sur les émissions calculées sur la base de la consommation de combustible

Cette option permettrait d'éliminer deux obstacles commerciaux, à savoir le manque d'informations et les divergences d'intérêts. En principe, les recettes générées sont destinées au budget national. Cependant, les États membres pourraient aussi, en théorie, prévoir d'autres instruments/interventions visant à lever les obstacles commerciaux liés à l'accès au financement. C'est le seul cas de figure dans lequel cette option pourrait permettre d'éliminer tous les obstacles commerciaux. La surveillance, la déclaration et la vérification des émissions sont effectuées par les navires, sur la base de leur consommation de combustible (comme dans l'option 2). La contrainte carbone consiste en une taxe à acquitter pour chaque tonne de CO₂ émise, afin d'encourager les réductions d'émissions.

4.2.3.3. Sous-option 3c: fonds de compensation reposant sur une cotisation

Cette option permettrait d'éliminer tous les obstacles commerciaux. La surveillance, la déclaration et la vérification des émissions sont effectuées par les navires, sur la base de leur consommation de combustible (comme dans l'option 2). La contrainte carbone consiste en une cotisation forfaitaire facultative d'un montant fixe (en €/tCO₂), destinée à encourager les réductions d'émission. Dans le secteur maritime, il est de pratique courante de constituer un fonds en vue de s'attaquer à un problème environnemental. Un fonds pourrait être créé à l'échelle de l'UE; il serait chargé de percevoir les cotisations et de recycler les recettes. La condition préalable est de mettre en place un instrument complémentaire (par exemple, des limitations de vitesse) de manière que la participation au fonds de compensation basé sur une cotisation constitue l'instrument le plus attractif pour les navires¹¹.

4.2.4. Option 4: système maritime d'échange de quotas d'émissions (SEQE)

Toutes les sous-options examinées dans le cadre du SEQE permettraient de remédier aux obstacles commerciaux liés à la disponibilité des informations et aux divergences d'intérêts. En outre, un système d'échange de quotas d'émissions avec mise aux enchères pourrait également éliminer l'obstacle lié à l'accès au financement, pour autant que les instruments/interventions nécessaires à sa levée aient été mis en place. La surveillance, la déclaration et la vérification des émissions sont effectuées par les navires, sur la base de leur consommation de combustible (comme dans l'option 2). La contrainte carbone est imposée par la fixation d'un objectif de réduction des émissions de CO₂.

Lorsque les quotas dont la restitution est autorisée sont exclusivement des nouveaux quotas créés pour le secteur maritime, le système est dit «fermé». Sinon, il s'agit d'un système «ouvert». Les quotas peuvent aussi être alloués à titre gratuit ou mis aux enchères. Ces différentes sous-options sont examinées aux fins de la présente analyse d'impact.

4.2.5. Option 5: fonds de compensation reposant sur un objectif

Cette option permettrait d'éliminer tous les obstacles commerciaux. La surveillance, la déclaration et la vérification des émissions sont effectuées par les navires, sur la base de leur consommation de combustible (comme dans l'option 2). L'ensemble de la flotte doit satisfaire à un objectif de réduction des émissions. Aux fins de la présente analyse d'impact, on considère que l'objectif est fixé au même niveau que dans un système maritime d'échange de quotas d'émissions (option 4). Le respect de l'objectif est garanti par l'obligation faite à un

¹¹ Ce mécanisme devrait être conçu de telle manière que le fonds de compensation reposant sur le paiement d'une cotisation demeure, en pratique, le principal instrument.

«fonds de compensation», représentant l'ensemble de la flotte, de restituer des compensations à une autorité compétente en fonction des émissions du secteur des transports maritimes déclarées pour l'année précédente. Ce «fonds de compensation» assume la responsabilité des émissions de tous les navires faisant escale dans des ports de l'Union. Tout navire faisant escale dans un port de l'Union doit être membre de ce fonds.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Bien que l'objectif ait été fixé pour 2050, l'analyse de l'impact économique, environnemental et social a été effectuée à l'horizon 2030, en raison des incertitudes entourant l'évolution de l'économie mondiale à plus long terme.

5.1. Incidences environnementales

Toutes les options analysées, à l'exception de la situation de référence, aboutissent à des réductions d'émissions (voir tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1: réduction des émissions à l'horizon 2030

	Émissions en 2030 (Mt CO ₂)	Comparaison avec le niveau de référence	Réductions cumulées des émissions jusqu'en 2030 (Mt CO ₂)
Option 1 – Situation de référence	223,0	-	-
Option 2 – Surveillance des émissions sur la base de la consommation de combustible	218,5	-2 %	55,9
Option 3 – Taxe sur les émissions			
3a - Taxe sur les ventes de combustible de soute	217,0	-3 %	40,1
3b - Taxe sur les émissions calculées sur la base de la consommation de combustible	186,8	-16 %	335,4
3c - Fonds de compensation reposant sur une cotisation	186,8	-16 %	335,4
Option 4 – SEQE maritime			
SEQE fermé	175,7	-21 %	377,1
SEQE ouvert avec allocation à titre gratuit	186,7	-16 %	333,8
SEQE ouvert avec mise aux enchères intégrale	186,8	-16 %	336,3
Option 5 - Fonds de compensation reposant sur un objectif	186,8	-16 %	336,3

Source: AEA Technology e.a., 2012

La réduction d'émissions obtenue avec le SEQE fermé (option 4a) va dans le sens de l'objectif défini dans le Livre blanc de la Commission sur les transports. Les réductions d'émissions obtenues avec les options proposant un SEQE ouvert (4b et 4c) et le fonds de compensation reposant sur un objectif (option 5) pourraient également cadrer avec ce même objectif si les armateurs et les exploitants des navires achetaient des réductions d'émissions hors secteur provenant d'un système d'échange de quotas d'émission à l'intérieur duquel les émissions sont plafonnées. Les autres options ne permettent pas de réduire les émissions dans une mesure compatible avec l'objectif arrêté dans le Livre blanc de la Commission sur les transports.

5.2. Incidences économiques

Toutes les options analysées, à l'exception de la situation de référence, permettront de réaliser d'importantes économies de combustible. Hormis l'option «Surveillance des émissions sur la base de la consommation de combustible», les mesures envisagées n'entraîneront qu'une légère augmentation des dépenses d'investissement et d'exploitation. À l'exception de la taxe sur les ventes de combustible de soute, ces coûts supplémentaires seront compensés par la diminution des coûts de combustible, avec à la clé des économies nettes totales substantielles pour le secteur, allant jusqu'à 52 milliards d'EUR à l'horizon 2030¹².

Tableau 2: Coûts supplémentaires des options par rapport à la situation de référence à l'horizon 2030 - taux d'actualisation privé (10 %) – les chiffres négatifs expriment les économies réalisées

Coûts supplémentaires par rapport à la situation de référence à l'horizon 2030		Dépenses d'investissement	Coûts d'exploitation (hors coûts de combustible)	Coûts de combustible	Coûts carbone	Coûts totaux
Surveillance basée sur la consommation de combustible	Valeur (en Md €)	-	+0,6	-9,4	-	-8,8
	Pourcentage	-	+0,3 %	-2,0 %	-	-0,6 %
Taxe sur les ventes de combustible de soute	Valeur (en Md €)	+2,5	+1,6	-4,8	+66,7	+66,0
	Pourcentage	+0,4 %	+0,5 %	-0,8 %	-	+4,5 %
Taxe sur les émissions	Valeur (en Md €)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Pourcentage	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Fonds de compensation reposant sur une cotisation	Valeur (en Md €)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Pourcentage	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
SEQE fermé	Valeur (en Md €)	+8,4	+0,07	-55,8	-	-47,3

¹² Ricardo-AEA e.a., 2013.

	Md €)					
	Pourcentage	+1,4 %	+0,02 %	-9,6 %	-	-3,3 %
SEQUE ouvert avec allocation à titre gratuit	Valeur (en Md €)	+2,8	+0,12	-55,6	+0,7	-52,0
	Pourcentage	+0,4 %	+0,04 %	-9,5 %	-	-3,6 %
SEQUE ouvert avec mise aux enchères intégrale	Valeur (en Md €)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Pourcentage	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %
Fonds de compensation reposant sur un objectif	Valeur (en Md €)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Pourcentage	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %

Source: AEA Technology e.a., 2012

La charge administrative qui pèse sur les gestionnaires des navires et sur les armateurs est très faible (moins de 1 % des coûts d'exploitation annuels), quelle que soit l'option analysée.

La liberté de circulation des marchandises ne devrait pas être affectée. Les exercices de modélisation montrent qu'aucune des mesures possibles n'entraînerait une diminution du volume des marchandises échangées au sein et en dehors de l'Union. Une augmentation des tarifs du fret est peu probable mais reste possible pour certaines liaisons. L'évaluation, qui a porté sur onze marchandises très représentatives (58 % des importations de l'UE en 2010, en valeur), montre toutefois que les prix de ces biens ne sont pas affectés par une éventuelle augmentation des tarifs de fret. Par conséquent, il ne devrait y avoir aucune incidence significative sur l'économie de l'Union.

Les coûts administratifs à la charge des autorités publiques ne devraient pas être très élevés (moins de 8 millions d'EUR par an pour les 27 États membres). Ces coûts pourraient être diminués si une autorité centrale était désignée pour l'UE et si le règlement ne s'appliquait qu'aux navires d'une jauge brute supérieure à 5 000.

5.3. Incidences sociales

La surveillance basée sur la consommation de combustible (option 2) ne devrait pas avoir d'incidences sociales supplémentaires par rapport à la situation de référence, tandis que l'introduction d'une taxe sur les ventes de combustible de soute (option 3a) pourrait entraîner la fermeture de certains fournisseurs de combustible de soute dans l'Union, les ventes risquant de chuter de 90 %. Les autres options n'entraîneront pas de pertes d'emploi, mais une légère augmentation ou diminution de l'emploi par rapport à la situation de référence.

Toutes les options entraînent toutes une réduction de la consommation de combustible de soute et, partant, une diminution des NO_x, SO_x et PM; on peut donc s'attendre à ce qu'elles aient des effets positifs importants sur la santé.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Sur la base des lignes directrices relatives à l'analyse d'impact et des neuf principes établis par l'OMI pour l'élaboration de mesures fondées sur le marché, les critères suivants ont été définis

aux fins de la comparaison des options: capacité d'éliminer les obstacles commerciaux, efficacité du point de vue de l'environnement, vulnérabilité (risque de fraude), applicabilité, compétitivité du transport maritime, compétitivité de l'UE, incitation à la prise de mesures par d'autres acteurs, dont l'OMI, et cohérence avec les politiques connexes de l'Union.

En conclusion, et conformément à l'approche progressive proposée par le vice-président Kallas et le commissaire Hedegaard, la surveillance basée sur la consommation de combustible (option 2) devrait être considérée comme l'option à adopter à titre de première étape indispensable avant la mise en œuvre d'autres mesures générant des avantages plus substantiels sur les plans économique, environnemental et social.

Pour les étapes suivant la mise en œuvre des activités de surveillance et de déclaration, il est évident qu'une taxe sur les ventes de combustible de soute (option 3a) ne convient pas en tant que mesure régionale, en raison des coûts importants, des incidences sociales et des risques de fraude qui y sont associés. Les autres mesures possibles ciblent la source des problèmes¹³ et permettent d'atteindre l'objectif environnemental, à des degrés toutefois divers. Toute décision qui serait finalement prise concernant des mesures fondées sur le marché devrait cadrer avec l'option résultant des débats menés dans le cadre de l'OMI.

7. SUIVI ET EVALUATION

Les indicateurs clés pour le suivi et la mesure des progrès accomplis en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports maritimes sont liés aux émissions de CO₂ de ce secteur. D'autres indicateurs seront également pris en compte aux fins de l'évaluation de l'incidence globale de la législation de l'Union.

¹³ Dans le cas de la taxe sur les émissions (option 2), les obstacles commerciaux ne pourraient être éliminés que si les États membres mettaient en place des instruments supprimant l'obstacle commercial liés à l'accès au financement.