

Bruselas, 10.3.2015
COM(2015) 128 final

2013/0224 (COD)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

sobre la

posición del Consejo en primera lectura sobre la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 525/2013

(Texto pertinente a efectos del EEE)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

sobre la

posición del Consejo en primera lectura sobre la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 525/2013

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. Antecedentes

Fecha de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo [documento COM(2013) 480 final – 2013/0224 COD]:	28 de junio de 2013
Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo:	16 de octubre de 2013
Fecha de la posición del Parlamento Europeo en primera lectura:	16 de abril de 2014
Fecha de transmisión de la propuesta modificada:	n.a.
Fecha de adopción de la posición del Consejo:	5 de marzo de 2015

2. Objetivo de la propuesta de la Comisión

La Comisión propone crear un marco jurídico de la UE para la recopilación y publicación de datos anuales verificados sobre las emisiones de CO₂ y sobre la eficiencia energética de los buques de gran tamaño (con un arqueado bruto superior a 5 000) que utilizan los puertos de la UE, independientemente de dónde estén matriculados. Se trata del primer paso en la estrategia de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte marítimo, tal como subrayaba la Comunicación de la Comisión adoptada en junio de 2013¹, y, en principio, aportará una valiosa contribución a los debates que están teniendo lugar en la Organización Marítima Internacional (OMI).

Los rasgos principales del sistema de seguimiento, notificación y verificación (SNV) objeto de la propuesta son los siguientes:

- a) **Ámbito de aplicación:** están sujetos al sistema de SNV los buques con un arqueado bruto superior a 5 000 que hagan escala en puertos bajo la jurisdicción de los Estados miembros; quedan excluidos los pequeños emisores (buques pequeños y medianos con un arqueado bruto inferior a 5 000), que representan aproximadamente el 40 % de la flota, pero apenas el 10 % de las emisiones totales.

¹ Comunicación de la Comisión «Integración de las emisiones procedentes del transporte marítimo en las políticas de reducción de gases de efecto invernadero de la UE», COM(2013) 479 final.

- b) Algunas categorías de buques están excluidas del ámbito de aplicación: buques de guerra, buques pesqueros y buques factoría, buques de madera y buques propiedad de los Estados utilizados con fines no comerciales.
- c) De conformidad con los principios del Derecho marítimo internacional, las normas de SNV se aplicarán en condiciones no discriminatorias a todos los buques que hagan escala en puertos de la UE, con independencia de su pabellón.
- d) Aplicación a los viajes desde y hasta puertos de la UE: a partir del 1 de enero de 2018, los buques deberán realizar un seguimiento de sus emisiones de CO₂ y de otros parámetros de eficiencia pertinentes respecto a todos sus viajes en el interior de la UE (entre puertos de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro), a todos sus viajes con destino a la UE (desde el último puerto de escala situado fuera de la UE hasta el primer puertos de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro) y a sus viajes con salida de la UE (desde un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro hasta el primer puerto de escala situado fuera de la UE).
- e) La obligación de seguimiento, notificación y verificación se hace extensiva a las emisiones de los buques dentro de los puertos. Con esta medida se pretende fomentar el uso de las tecnologías disponibles en materia de reducción de emisiones en tierra.
- f) Se utilizarán los datos ya disponibles en los cuadernos de bitácora, los informes diarios y las notas de entrega de combustible.
- g) Tras el seguimiento, esos datos deberán ser objeto de verificación por parte de una entidad independiente y deberán notificarse de forma agregada a la Comisión y al Estado de abanderamiento del buque.
- h) La Comisión comunicará los datos agregados anuales verificados, por buques, incluyendo tanto las emisiones de CO₂ como los parámetros de eficiencia.
- i) Se asignarán algunas tareas a la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), relacionadas sobre todo con la base de datos de control del cumplimiento, en consonancia con su Reglamento constitutivo.
- j) El control del cumplimiento por parte de los Estados miembros, bien en su calidad de Estados de abanderamiento o bien en su calidad de Estados del puerto [inspecciones por el Estado rector del puerto (artículo 19, apartado 2) o inspecciones de SNV específicas (artículo 19, apartado 3)], deberá determinar si los buques conservan a bordo un documento de conformidad válido cuando entren en puertos bajo su jurisdicción e implicará la aplicación de las sanciones pertinentes, cuando proceda.
- k) Establecimiento de un nexo con la evolución internacional mediante la revisión del Reglamento y la propuesta de las modificaciones pertinentes para adaptar el sistema a la evolución acordada en el plano internacional, particularmente en la OMI.

3. Observaciones sobre la posición del Consejo

3.1. Observaciones generales sobre la Posición del Consejo

A juicio de la Comisión, las negociaciones informales permitieron conseguir un paquete equilibrado que aporta soluciones satisfactorias a una serie de cuestiones importantes, tales como el ámbito de aplicación del Reglamento, el seguimiento y la notificación de carga, la confidencialidad de los datos y la transparencia de la información, o las disposiciones sobre control del cumplimiento. Así pues, la Comisión está en condiciones de respaldar el resultado que refleja la posición del Consejo.

Ahora bien, la Comisión formula una declaración específica relativa al uso, por parte del

Consejo, de la posibilidad prevista en el artículo 5, apartado 4, del Reglamento (UE) nº 182/2011 (cláusula de ausencia de dictamen) respecto a los actos de ejecución. La Comisión no se opone al uso de tal disposición, pero cree firmemente que debe justificarse, por lo que insertará la declaración en el anexo de la presente Comunicación.

3.2. Enmiendas del Parlamento Europeo en primera lectura (resumidas)

El Consejo no ha considerado de manera explícita una serie de enmiendas del PE. La opinión de la Comisión sobre dichas enmiendas del PE se expone a continuación.

Las enmiendas más importantes presentadas en el dictamen del PE en primera lectura fueron las siguientes:

- a) **Sustitución de las referencias a las «emisiones de CO₂» por referencias más genéricas a las «emisiones de gases de efecto invernadero» (enmiendas 1, 9, 10, 12, 17, 21, 23, 24, 29 y 31). Aceptada parcialmente por la Comisión.** El dictamen del PE en primera lectura sustituye en varios casos los términos «emisiones de CO₂» por los términos «emisiones de gases de efecto invernadero» para subrayar la necesidad de abordar las emisiones marítimas distintas de las de CO₂ con el tiempo. La Comisión considera que el objetivo del Reglamento propuesto debe seguir centrado en el CO₂, que representa, con creces, la mayor fuente de emisión de gases de efecto invernadero del sector marítimo. Ahora bien, en la medida en que no se altere el ámbito de aplicación del Reglamento, puede aceptarse una formulación algo más amplia de acuerdo con las enmiendas del PE. El Consejo, a semejanza de la propuesta de la Comisión, mantiene el CO₂ como única fuente de emisión comprendida en el ámbito de aplicación, pero acepta una formulación más amplia respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero y los contaminantes atmosféricos en los considerandos (nuevo considerando 1 *bis* y otros).
- b) **Inclusión de los buques pesqueros y buques factoría en el sistema de SNV (enmienda 26). Rechazada por la Comisión.** El PE es partidario de incluir en el sistema de SNV los «buques pesqueros y buques factoría», que quedaron excluidos de la propuesta. En opinión de la Comisión, esas categorías de buques representan una cantidad insignificante de las emisiones y suscitan algunos problemas a efectos de control de cumplimiento. Al final, el Consejo mantiene esas categorías fuera del Reglamento, al igual que la propuesta de la Comisión.
- c) **Establecimiento de un régimen de seguimiento en el marco del sistema de SNV menos riguroso para los buques que operan solo en la UE y realizan varios viajes al día: «régimen del transporte marítimo de corta distancia» (enmienda 58). Aceptado parcialmente por la Comisión.** El PE incluye una exención de las obligaciones de seguimiento «por viaje» para los buques que solo operan en la UE y realizan varios viajes al día (como los transbordadores). El objetivo es racionalizar las obligaciones de seguimiento de los buques que realizan un elevado número de viajes potencialmente similares al día. Para evitar que, en tales casos, el seguimiento implique costes elevados innecesarios, no se exigirá el riguroso seguimiento «por viaje» como un paso intermedio, si bien las obligaciones de información anual se mantendrán intactas. En principio, la Comisión respalda la inclusión de ese régimen menos estricto, que trata de buscar el equilibrio entre la necesidad de basar la notificación anual de los buques en datos precisos disponibles a bordo y la carga administrativa que tal notificación supondría para un tipo específico de tráfico o en circunstancias definidas de manera objetiva. El Consejo ha mantenido la idea del PE,

si bien ha preferido establecer un umbral de número de viajes anuales planificados, a fin de proporcionar más seguridad jurídica a los operadores.

- d) **Supresión de los términos «carga transportada» y «transporte efectuado» del alcance de los datos sujetos a seguimiento, así como de los cálculos de la eficiencia energética (enmiendas 29, 30, 43, 53-55, 59, 73, 91 y 93). Rechazada por la Comisión.** El PE ha propuesto la supresión del término «carga transportada» y de los correspondientes cálculos de la eficiencia energética operativa, sobre la base del «transporte efectuado». El Consejo los ha mantenido en tanto que parámetros de seguimiento, tal como figuraban en la propuesta de la Comisión.
- e) **Reforzamiento de la eficiencia técnica mediante el requisito de eficiencia técnica certificada expresada en Índice de Eficiencia Energética de Proyecto (EEDI) también para los buques existentes (enmiendas 61 y 71). Rechazado por la Comisión.** El PE propone exigir la certificación del EEDI para todas las categorías de buques sujetas al sistema de SNV a las que se aplica el EEDI, a fin de contrarrestar la supresión de la carga transportada y el debilitamiento de la eficiencia operativa. El Consejo ha mantenido el alcance del EEDI propuesto por la Comisión, que se limita a los buques nuevos (construidos o reparados después de 2013).
- f) **Inclusión de los buques «clase de hielo» y de información sobre condiciones invernales rigurosas en los datos que deben incluir el plan de seguimiento y los informes de emisiones (enmiendas 33, 40, 44, 60 y 70). Aceptada por la Comisión.** El PE es partidario de añadir una serie de enmiendas con el objetivo de garantizar que la «clase de hielo» (que indica que el buque ha sido diseñado específicamente para navegar por el hielo marino) forme parte de la información esencial que deberá notificarse en el marco del sistema de SNV. El Consejo ha mantenido la idea principal del PE, pero ha convertido dicho requisito de notificación en un requisito voluntario.
- g) **Introducción de una referencia a la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental (enmienda 69). Rechazada por la Comisión.** La preocupación del PE acerca de los datos recopilados en el marco del sistema de SNV, que dan un acceso indebido a información comercial protegida, le ha llevado a introducir una referencia a la legislación de la UE vigente en materia de acceso a la información medioambiental (a saber, la Directiva 2003/4/CE sobre el acceso a la información), aplicable únicamente a los Estados miembros. En opinión de la Comisión, los datos anuales agregados del sistema de SNV, por lo general, no dan acceso a secretos comerciales; ahora bien, podría haber un cierto margen para determinar si, en un caso concreto y debido a circunstancias específicas, la protección de un interés comercial legítimo quedaría comprometida. El Consejo ha reformulado la idea del PE y la ha convertido en una referencia al Reglamento (CE) nº 1367/2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos de la UE, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente (Reglamento Aarhus), que contiene una cláusula sobre la evaluación de la protección de los intereses comerciales a la luz del interés público de la divulgación.
- h) **Prórroga tácita del poder para adoptar actos delegados conferido a la Comisión (artículo 24, apartado 1). Aceptada por la Comisión.** El PE propone que la delegación de poderes tenga una duración de cinco años y se prorrogue tácitamente por periodos de la misma duración, salvo que el PE o el Consejo se opongan. La

Comisión puede aceptar esa cláusula, que, de hecho, representa una fórmula estándar. El Consejo también ha mantenido la fórmula habitual de la prórroga tácita.

- i) **Evaluación cada dos años de las repercusiones de las emisiones distintas de las de CO₂ (enmienda 82). Aceptada por la Comisión.** El PE propone una nueva obligación para la Comisión en el marco del mecanismo de seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero (MSN), que consiste en evaluar cada dos años las repercusiones globales del sector del transporte marítimo sobre el clima mundial, incluidas las derivadas de emisiones distintas de las de CO₂. La Comisión aceptó la propuesta del PE a reserva de ciertos cambios de redacción. El Consejo ha retenido la idea del PE, pero previendo que dicha evaluación (bienal) se realice simultáneamente a la preparación, por parte de la Comisión, del informe general sobre las emisiones notificadas en el marco del sistema de SNV con arreglo al artículo 21, apartado 3.

3.3. Disposiciones nuevas introducidas por el Consejo y posición de la Comisión al respecto

El Consejo ha introducido una serie de cambios que no debilitan significativamente la propuesta, así como una serie de disposiciones nuevas que la Comisión puede aceptar. Se trata de las siguientes disposiciones:

- a) **Inclusión de un régimen de seguimiento menos estricto para el «transporte marítimo de corta distancia» [artículo 9, apartado 2 (nuevo)].** El Consejo ha incorporado una serie de disposiciones nuevas en virtud de las cuales los buques que operan exclusivamente dentro del ámbito de aplicación del Reglamento propuesto y realizan más de 300 viajes planificados al año pueden acogerse a una exención de las obligaciones de seguimiento «por viaje» [artículo 9, apartado 2 (nuevo)]. La redacción de la excepción propuesta por el Consejo es bastante similar a la de la enmienda presentada por el PE (enmienda 58), y la Comisión puede aceptar ese régimen menos estricto según la redacción del Consejo (que proporciona un mayor grado de seguridad jurídica al establecer un umbral anual). El seguimiento «por viaje» del consumo de combustible y de las emisiones de CO₂ de los buques que realizan un número elevado de actividades potencialmente similares (como los transbordadores) exclusivamente en el ámbito de aplicación del Reglamento SNV no es imprescindible, dado que el verificador puede utilizar otros documentos y datos disponibles a bordo (como la nota de entrega de combustible) para determinar cómo se han calculado el consumo de combustible y las emisiones de CO₂ anuales. Por tanto, no se trata de un paso intermedio indispensable para cumplir las principales obligaciones de notificación anual de los buques con arreglo al artículo 10 del Reglamento SNV, las cuales siguen siendo igualmente aplicables. Así pues, la exención del seguimiento «por viaje» depende del requisito de que no resulte necesario distinguir y separar con claridad los datos «por viaje» (para evitar que queden comprendidos los datos de los viajes fuera del ámbito de aplicación de la propuesta, como, por ejemplo, los que se realicen entre dos puertos de escala situados fuera de la UE). Los buques que no reúnan los dos criterios objetivos mencionados, que se aplican con independencia del pabellón que enarbolan los buques, no podrán beneficiarse de tal exención.
- b) **Notificación voluntaria por parte de las empresas sobre la base de criterios definidos en el plan de seguimiento [artículo 10, apartado 3 (nuevo)].** El Consejo ha introducido una serie de obligaciones nuevas que permiten a los buques el seguimiento y la posterior publicación de datos sobre consumo de combustible y

emisiones de CO₂ con arreglo a criterios distintos (viajes con carga / en lastre). La Comisión puede aceptar el texto del Consejo.

- c) **Régimen de inspecciones del sistema de SNV (artículo 19, apartado 3).** El Consejo ha propuesto aligerar las obligaciones de las autoridades de los Estados miembros respecto a los buques que no hayan notificado un documento de conformidad ni estén sujetos a otros mecanismos de control del cumplimiento y que entren en un puerto bajo su jurisdicción. La Comisión puede aceptar el texto del Consejo, ya que se alinearían los mecanismos de control del cumplimiento con los niveles aplicados tradicionalmente en este sector.
- d) **Orden de expulsión (artículo 20, apartado 3).** El Consejo ha suavizado las condiciones en las cuales los Estados miembros pueden expedir una orden de expulsión contra los buques que hayan incumplido los requisitos del sistema de SNV durante «dos o más periodos consecutivos» (en lugar de durante «más de un periodo de notificación») y «cuando fracasen otras medidas para garantizar la conformidad». También se ha añadido una referencia a las normas marítimas internacionales aplicables en el caso de los buques en peligro. La Comisión puede aceptar el texto del Consejo.
- e) **Régimen nacional de sanciones e información sobre vías de recurso nacionales (artículo 20, apartados 3 bis y 4).** Se ha incluido una excepción que permite a los Estados miembros sin litoral que no tengan buques que enarboleden su pabellón quedar excluidos de la obligación de establecer un régimen nacional de sanciones [artículo 20, apartado 3 bis (nuevo)]. Asimismo, se ha añadido una referencia nueva a la necesidad de informar a las empresas de las vías de recurso nacionales disponibles en caso de que se dicte una orden de expulsión [artículo 20, apartado 4 (nuevo)]. La Comisión puede aceptar el texto del Consejo.
- f) **Publicación de datos anuales agregados y protección de intereses comerciales de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1367/2006 (Reglamento Aarhus), aplicable a las instituciones y organismos de la UE [artículo 21, apartado 2 bis (nuevo)].** El Consejo ha propuesto cambiar la redacción de la cláusula del PE sobre la protección de los intereses comerciales insertando una referencia al Reglamento (CE) n° 1367/2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos de la UE, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente («Reglamento Aarhus»). La Comisión puede aceptar el texto del Consejo.
- g) **Actos delegados en materia de verificación y acreditación, y nuevo anexo III sobre los elementos que debe considerar la Comisión cuando adopte tales actos delegados [artículo 15, apartado 5, artículo 16, apartado 3, y anexo III (nuevo)].** El Consejo ha especificado de manera más pormenorizada el contenido de los actos delegados en materia de verificación y acreditación previstos en los artículos 15 y 16 de la propuesta de la Comisión añadiendo, en un nuevo anexo III del Reglamento, una lista de los elementos no esenciales que deben considerarse respecto a tales actos delegados. Esa especificación ayuda a circunscribir el alcance de los actos delegados y, por tanto, la Comisión puede aceptarla.
- h) **Supresión de las obligaciones de los Estados miembros en materia de notificación de las emisiones del transporte marítimo en el marco del mecanismo de seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero (MSN) (artículo 26).** El Consejo ha suprimido toda obligación adicional de notificación de los Estados miembros con arreglo al mecanismo de

seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero (MSN) sobre la base de los datos recopilados en el marco del sistema de SNV. La presentación de informes anuales de datos por parte de los Estados miembros no es estrictamente necesaria, ya que la Comisión recibirá directamente los datos de las empresas y elaborará también informes anuales. Así pues, la Comisión puede aceptar la posición del Consejo.

- i) **Desarrollo de parámetros para el seguimiento de carga «por categorías de buques», lo que incluye la adopción de actos de ejecución adicionales (anexo II, parte B).** En el texto del Consejo, a semejanza de la propuesta de la Comisión, los términos «carga» y «transporte efectuado» figuran entre los parámetros sujetos al requisito de seguimiento y notificación. No obstante, el Consejo ha introducido una serie de propuestas sobre parámetros de seguimiento de la carga y del transporte efectuado adaptados a cada categoría específica de buque para su incorporación al sistema de SNV. Por lo tanto, el anexo II, parte B, contiene una serie de disposiciones adicionales que reflejan el estado actual de la técnica en lo que respecta a los parámetros de seguimiento de la carga de buques de transbordo rodado y buques portacontenedores (además de los relativos a los buques de pasajeros de la propuesta de la Comisión).

Para otros buques, el Consejo propone que se tengan en cuenta como parámetros de seguimiento el peso y el volumen, en su caso, y permite a la Comisión, mediante actos de ejecución, especificar de forma más pormenorizada y, en su caso, revisar cómo debe aplicarse la obligación de seguimiento de la carga. La Comisión puede aceptar este enfoque. La incorporación de parámetros específicos para las distintas categorías de buques a efectos del seguimiento de la carga también resulta pertinente para impulsar la evolución internacional, en particular los avances de la OMI.

- j) **Modificación de la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (artículo 26 bis).** El Consejo ha propuesto modificar el anexo IV de dicha Directiva para añadir el documento de conformidad expedido con arreglo al Reglamento SNV a la lista de documentos que deberán controlar los oficiales de control del Estado rector del puerto cuando lleven a cabo las inspecciones con arreglo a la Directiva. Ese planteamiento facilitaría la aplicación de los mecanismos de control del cumplimiento previstos en el Reglamento, y la Comisión lo aceptará.
- k) **Cláusula de ausencia de dictamen (artículo 25, apartado 2).** El Consejo recurrió a la posibilidad prevista en el Reglamento (UE) n° 182/2011 de introducir una «cláusula de ausencia de dictamen» respecto a los actos de ejecución en el marco del Reglamento SNV. La Comisión mantendrá su posición estándar indicando que la inclusión de dicha cláusula deberá ir acompañada de explicaciones sobre la motivación específica que la justifique en el presente caso —p. ej., en forma de considerando—.

4. Conclusión

La Comisión considera que el texto acordado por el Consejo se mantiene próximo a la propuesta inicial de la Comisión al tiempo que incluye una serie de modificaciones que la Comisión está en condiciones de apoyar para facilitar la consecución de un acuerdo con el PE al nivel de la posición común del Consejo.

DECLARACIÓN

Declaración de la Comisión sobre la revisión del Reglamento 20xx/xx/CE

La Comisión subraya que es contrario a la letra y al espíritu del Reglamento (UE) n° 182/2011 (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13) invocar el artículo 5, apartado 4, párrafo segundo, letra b), de manera sistemática. El recurso a esa disposición debe responder a una necesidad concreta de apartarse de la norma de principio, que dispone que la Comisión pueda adoptar un proyecto de acto de ejecución cuando no se haya emitido ningún dictamen. Dado que constituye una excepción a la norma general establecida por el artículo 5, apartado 4, el recurso al párrafo segundo, letra b), no puede verse simplemente como un «poder discrecional» del legislador, sino que ha de interpretarse de manera restrictiva y, por tanto, ha de justificarse.