

Bruxelles, le 30.8.2019
COM(2019) 378 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations, au nom de l'Union européenne, lors de la trente et unième réunion des parties contractantes, sur les modifications de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (l'«accord de Bonn») en ce qui concerne l'adhésion du Royaume d'Espagne à l'accord et l'extension du champ d'application de l'accord

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente recommandation concerne la décision autorisant le négociateur de l'Union européenne (en l'espèce: la Commission) à négocier la position à prendre au nom de l'Union, dans le cadre de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (ci-après l'«accord de Bonn» ou l'«accord»), en ce qui concerne l'adoption envisagée de deux décisions lors de la prochaine réunion des parties contractantes à l'accord, à savoir celles de

- faciliter l'extension du champ d'application de l'accord en vue d'améliorer la coopération en matière de surveillance en ce qui concerne les exigences de l'annexe VI de la convention MARPOL (ci-après la «modification MARPOL»); et
- permettre l'adhésion du Royaume d'Espagne à l'accord et apporter les modifications nécessaires consécutives à cette adhésion audit accord (ci-après la «modification relative à l'Espagne»).

1.1. Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (l'«accord de Bonn»)

L'accord de Bonn vise à lutter contre la pollution de la région de la mer du Nord et à préserver les zones côtières des catastrophes maritimes et de la pollution chronique causée par les navires et les installations au large des côtes. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1989.

L'Union européenne (à l'époque, la «Communauté économique européenne») est partie contractante à l'accord (tel que modifié)¹. Les États de la mer du Nord membres de l'Union européenne² ainsi que la Norvège sont également parties contractantes à l'accord.

L'accord vise à encourager une coopération active et une assistance mutuelle entre les États côtiers et l'Union européenne dans le cadre de la lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses afin de protéger le milieu marin et les intérêts des États côtiers. À cet effet, l'accord prévoit que les parties contractantes exercent une surveillance destinée à faciliter la détection de la pollution, la lutte contre celle-ci et la prévention des infractions aux dispositions antipollution. La mer du Nord est divisée en différentes zones dans lesquelles la responsabilité de la surveillance et de l'appréciation des incidents incombe aux parties contractantes. Lorsque celles-ci prennent connaissance de la présence d'hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses susceptibles de constituer une menace grave pour les côtes ou les intérêts connexes d'une autre partie contractante, elles sont tenues d'en informer toute autre partie contractante concernée. Les parties contractantes

¹ Décision 84/358/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la conclusion de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (JO L 188 du 16.7.1984, p. 7). L'accord a été modifié en 1989; ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1994. La Communauté économique européenne a approuvé ces modifications par la décision 93/540/CEE du Conseil du 18 octobre 1993 (JO L 263 du 22.10.1993, p. 51).

² Allemagne, Belgique, Danemark, France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède (état des ratifications en date du 10 avril 2019).

peuvent demander une assistance pour faire face à une pollution en mer ou sur leurs côtes, auquel cas les parties contractantes dont le concours est demandé sont tenues de déployer tous les efforts possibles pour apporter ce concours dans la mesure de leurs moyens.

Le dépositaire de l'accord de Bonn est le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (article 18, paragraphe 3, de l'accord de Bonn).

Les parties contractantes prennent des décisions relatives à l'accord, conformément à ses dispositions correspondantes et au règlement intérieur y afférent; elles sont assistées par un secrétariat et des organes subsidiaires [tels que le groupe de travail chargé des questions opérationnelles, techniques et scientifiques concernant les activités de lutte contre la pollution (OTSOPA)].

Conformément à l'article 16 de l'accord, toute partie contractante peut soumettre une proposition en vue de la modification de l'accord ou de son annexe à un examen et à un vote lors d'une réunion des parties contractantes. Après l'adoption ad referendum de la proposition de modification par un vote unanime des parties contractantes lors d'une de leurs réunions (article 16, paragraphe 1, de l'accord de Bonn), les modifications envisagées doivent être portées à la connaissance des parties contractantes afin d'être approuvées conformément à la procédure interne de chacune d'entre elles. Les modifications entrent en vigueur après que le gouvernement dépositaire a reçu notification de l'approbation de toutes les parties contractantes.

Conformément à l'article 20 de l'accord, les parties contractantes peuvent à l'unanimité inviter tout autre État côtier de l'Atlantique du Nord-Est à adhérer à l'accord (article 20, paragraphe 1, de l'accord de Bonn). L'article 2 de l'accord et son annexe doivent être modifiés en conséquence. Une fois adoptées à l'unanimité par les parties contractantes, les modifications de l'article 2 et de l'annexe de l'accord prendront effet au moment de l'entrée en vigueur de l'accord pour l'État adhérent (à savoir l'Espagne), qui aura lieu le premier jour du second mois suivant la date du dépôt par ledit État de son instrument d'adhésion (article 20, paragraphe 2, de l'accord de Bonn).

1.2. Modifications de l'accord de Bonn envisagées

1.2.1. «Modification MARPOL», modifiant le champ d'application matériel de l'accord

Les parties contractantes à l'accord de Bonn s'apprêtent à adopter, lors de leur 31^e réunion (du 8 au 10 octobre 2019) une décision, en vertu de l'article 16 de l'accord, relative à l'extension de son champ d'application en vue de couvrir également la surveillance de la pollution de l'atmosphère par les navires conformément aux exigences de l'annexe VI de la convention MARPOL.

Cette modification vise à améliorer la coopération et la coordination entre les parties contractantes dans le cadre de la lutte contre les émissions atmosphériques illégales causées par le transport maritime dans le but de limiter les effets négatifs de la combustion de combustibles marins à forte teneur en soufre et en azote sur la santé humaine, la biodiversité et l'ensemble du milieu marin. Les parties contractantes entendent à cet effet modifier diverses dispositions de l'accord de Bonn (les articles 1^{er}, 5, 6 et 15 ainsi que le titre et le préambule de l'accord) de manière à étendre son champ d'application à la pollution de l'atmosphère par les navires telle que réglementée par l'annexe VI de la convention MARPOL.

1.2.2. «Modification relative à l'Espagne», modifiant le champ d'application géographique de l'accord

Les parties contractantes envisagent également une modification à l'accord, en vertu de son article 20, par lequel le Royaume d'Espagne sera invité à adhérer à l'accord. La modification envisagée concerne l'article 2 de l'accord dans la mesure où elle définit la limite atlantique de la région de la mer du Nord pertinente aux fins de l'accord et de son annexe, tout en révisant les limites des diverses zones de surveillance aux fins de l'article 6 de l'accord.

Plus précisément, une nouvelle définition de la zone révisée couverte par l'accord doit être établie. La France a accepté l'introduction d'une nouvelle zone de responsabilité française directement contiguë à la zone de responsabilité commune qu'elle partage avec le Royaume-Uni. Elle couvre la région entre la zone de responsabilité commune de la France et du Royaume-Uni et la nouvelle zone de responsabilité de l'Espagne afin de combler tout espace entre cette dernière et l'ancienne limite de l'accord de Bonn.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La modification proposée concernant la surveillance des émissions provenant des navires contribuera à prévenir la pollution marine dans son ensemble et, de cette façon, permettra également de soutenir l'action pour le climat de l'UE et les engagements de l'UE vis-à-vis de l'accord de Paris sur le changement climatique.

Les modifications proposées s'inscrivent parfaitement dans l'objectif plus large qui consiste à œuvrer pour une «Europe qui protège», qui a guidé les efforts de la Commission au cours des dernières années et continuera de le faire à l'avenir. La présente proposition s'appuie sur les résultats positifs obtenus jusqu'à présent grâce au cadre en vigueur et vise à rendre l'utilisation des ressources encore plus efficace, de manière à renforcer la coordination et la coopération des parties contractantes à l'accord de Bonn.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente recommandation est cohérente avec les autres politiques de l'Union.

Plus particulièrement, elle contribue à deux des dix priorités politiques définies par la Commission pour la période 2015-2019, à savoir la réalisation d'un «espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle» et d'une «Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique».

2. **BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

2.1. **Base juridique**

2.1.1. *Principes*

La conclusion d'un accord international au nom de l'Union requiert l'intervention du Conseil ainsi que celle du Parlement européen (article 218, paragraphes 3 à 6, du TFUE). Les modifications des accords internationaux peuvent varier du point de vue de leur ampleur, allant d'ajustements purement techniques à des modifications de fond nécessitant d'adapter considérablement la structure de l'accord. La caractérisation de la modification peut avoir une incidence sur la procédure interne de l'UE à appliquer en vue d'approuver la modification en question.

Alors que, dans le cas de modifications purement techniques ou pouvant être adoptées par l'intermédiaire d'«actes d'exécution», une procédure simplifiée peut être appliquée (soit l'une de celles énoncées à l'article 218, paragraphes 7 et 9, du TFUE), les modifications de fond

nécessitent quant à elles, par principe, l'application de la même procédure que pour la conclusion d'un accord international.

Il convient de considérer, en règle générale, la modification du champ d'application d'un accord international comme étant une modification de fond, qui requiert donc l'application de la même procédure que pour sa conclusion, à savoir celle visée à l'article 218, paragraphes 3 à 6, du TFUE.

Afin d'ouvrir la procédure, en se fondant sur la recommandation de la Commission, le Conseil adopte une décision autorisant le négociateur de l'Union (soit la Commission, soit le haut représentant, en fonction de la matière) à ouvrir les négociations en vue de l'approbation des modifications. Cette disposition est prévue à l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

L'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE prévoit que:

«3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.»

2.1.2. Application à l'espèce

Dans le cas de l'accord de Bonn, lors de la réunion du 8 au 10 octobre 2019, les parties contractantes devront se prononcer sur deux modifications, l'une portant sur l'extension du champ d'application géographique (la modification relative à l'Espagne) et l'autre sur l'extension du champ d'application matériel (la modification MARPOL) de l'accord. Il s'agit de modifications de fond qui doivent être approuvées conformément à une procédure identique à celle applicable à la conclusion de l'accord de Bonn.

L'Union est partie contractante à l'accord de Bonn. Les modifications envisagées concernent les compétences de l'Union dans le domaine de la protection civile et de l'environnement.

Compte tenu de la nature des compétences concernées, la Commission devrait recommander au Conseil de l'autoriser à mener les négociations sur les modifications de l'accord de Bonn envisagées lors de la future 31^e réunion des parties contractantes en vue d'obtenir l'approbation de ces modifications.

Du point de vue de leur contenu, ces dernières, sous leur forme actuelle de projet, contribuent toutes deux directement à la poursuite des objectifs stratégiques pertinents de l'UE. Par conséquent, la position de négociation de l'Union devrait consister à appuyer leur approbation. Cette position ne prêtant pas à controverse, il n'est pas nécessaire de proposer des directives de négociation au sens de l'article 218, paragraphe 4, du TFUE.

Les textes des projets de modifications proposées doivent être annexés à la recommandation de la Commission.

À la lumière des considérations qui précèdent, la base juridique procédurale de la décision recommandée du Conseil est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

2.2. Conclusion

Au regard de la nécessité de négocier et d'entériner les modifications de l'accord de Bonn, la recommandation d'une décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations au nom de

l'Union européenne devrait être fondée sur l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE comme base juridique.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

S.O.

- **Consultation des parties intéressées**

S.O.

Aucune des deux modifications n'est litigieuse et toutes les parties contractantes, y compris l'ensemble des États membres individuels qui sont parties à l'accord, les soutiennent.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

S.O.

- **Analyse d'impact**

S.O.

En raison de l'impératif politique de procéder rapidement pour que l'UE, en qualité de partie contractante à l'accord de Bonn, soit en mesure de négocier et de voter au sujet des modifications de l'accord de Bonn lors de la réunion des parties contractantes du 8 au 10 octobre 2019 ainsi que de les défendre lors de la réunion ministérielle du 11 octobre 2019, la procédure formelle d'analyse d'impact a été abandonnée. Cette approche proportionnée est également justifiée par le fait que, selon les estimations, les modifications de l'accord de Bonn n'auront que des incidences économiques, sociales et environnementales positives.

- **Réglementation affûtée et simplification**

S.O.

- **Droits fondamentaux**

S.O.

La recommandation est cohérente avec les traités de l'UE et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La modification de l'accord de Bonn n'aura pas d'incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

S.O.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

S.O. Voir la section ci-dessous.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Le seul article de fond de la proposition prévoit que le Conseil autorise la Commission à négocier, au nom de l'Union, les modifications envisagées de l'accord de Bonn concernant l'extension du champ d'application matériel de l'accord en ce qui concerne l'annexe VI de la convention MARPOL, et l'extension du champ d'application géographique de l'accord en lien avec l'adhésion de l'Espagne à celui-ci. La Commission devrait soutenir ces modifications, même si elles subissent des modifications mineures au cours des négociations.

Les dernières versions des modifications envisagées sont présentées dans les annexes de la décision et peuvent être résumées comme ci-après.

«Modification» MARPOL

Les parties contractantes à l'accord de Bonn s'efforcent de tirer parti des procédures et des systèmes de surveillance aérienne de la pollution causée par les hydrocarbures mis en place au titre de l'accord pour étendre leur application à la surveillance en rapport avec le contrôle de la conformité des émissions provenant des navires. Ce faisant, les parties contractantes seront en mesure de tirer pleinement profit des ressources déjà utilisées dans le cadre du contrôle aérien et de la surveillance de déversements d'hydrocarbures, et de jeter les bases d'un système global de surveillance environnementale de la mer du Nord et de ses approches.

L'adoption de la décision de proposer aux parties contractantes d'approuver l'extension de l'objet de l'accord de Bonn en ce qui concerne l'annexe VI de la convention MARPOL permettrait d'améliorer la surveillance, le contrôle et le signalement communs des émissions provenant des navires dans la région de la mer du Nord. Ces activités coordonnées dans le cadre de l'accord contribueraient à réduire les risques pesant sur le milieu marin et sur les intérêts des États côtiers et de l'Union.

«Modification relative à l'Espagne»

Les parties contractantes à l'accord de Bonn qui se sont réunies en 2018 ont convenu à l'unanimité d'inviter l'Espagne à adhérer à l'accord de Bonn. Elles ont souligné que l'inclusion du golfe de Gascogne améliorerait la mise en œuvre de l'accord, et que les travaux et les connaissances de l'Espagne s'avéreraient extrêmement utiles pour l'accord de Bonn et ses parties contractantes. Elles ont en outre apprécié le rôle que l'Espagne a joué dans le passé en tant qu'observateur dans le cadre de l'accord de Bonn, et ses contributions fiables et précieuses aux travaux et au succès de l'accord.

En conséquence, une lettre d'invitation adressée à l'Espagne a été envoyée le 30 octobre 2018. L'Espagne a répondu le 21 novembre 2018 en exprimant son souhait d'adhérer à l'accord de Bonn.

L'adhésion de l'Espagne se traduira par une nouvelle limite qui étendra la zone couverte par l'accord au sud. En conséquence, l'article 2, point c), de l'accord et la partie I de l'annexe devront être reformulés. Il conviendra de compléter la partie III de l'annexe en ajoutant les coordonnées des nouvelles zones de responsabilité de la France et de l'Espagne.

La France et l'Espagne se sont rencontrées lors d'une réunion bilatérale en novembre-décembre 2018 afin de négocier les coordonnées de la nouvelle limite commune et des nouvelles zones de responsabilité des deux parties contractantes. La France a accepté l'introduction de sa nouvelle zone de responsabilité, qui est directement contiguë à la zone de responsabilité commune qu'elle partage avec le Royaume-Uni, comblant tout espace entre

l'ancienne limite de l'accord de Bonn et la nouvelle zone de responsabilité de l'Espagne. C'est la raison pour laquelle le golfe de Gascogne constitue un nouvel élément crucial de la zone couverte par l'accord.

En incluant le dispositif de séparation du trafic du cap Finistère dans la zone couverte par l'accord de Bonn, les parties contractantes s'assurent que la principale voie de navigation d'Europe reliant la mer du Nord et la mer Méditerranée est couverte par un système de gestion de la préparation et de l'intervention coordonné conjointement.

Il ressort donc de ce qui précède que l'adhésion de l'Espagne à l'accord de Bonn favoriserait directement la coopération entre les États côtiers dans le cadre de cet accord.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture des négociations au nom de l'Union européenne lors de la 31^e réunion des parties contractantes portant sur les modifications de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (l'«accord de Bonn») en ce qui concerne l'adhésion du Royaume d'Espagne à l'accord et l'extension du champ d'application de l'accord

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (l'«accord de Bonn» ou l'«accord») a été conclu par l'Union (à l'époque, la «Communauté économique européenne») par la décision 84/358/CEE du Conseil du 28 juin 1984³. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1989. Des modifications lui ont été apportées en 1989; ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1994. L'Union (à l'époque, la «Communauté économique européenne») a approuvé ces modifications par la décision 93/540/CEE du Conseil du 18 octobre 1993⁴.
- (2) Conformément à l'article 16 de l'accord, une proposition émanant d'une partie contractante en vue de la modification de l'accord ou de son annexe est étudiée lors d'une réunion des parties contractantes. Après l'adoption de la proposition à l'unanimité, la modification est portée à la connaissance des parties contractantes par le gouvernement dépositaire. Une telle modification entre en vigueur le premier jour du second mois suivant la date à laquelle le gouvernement dépositaire a reçu notification de son approbation par toutes les parties contractantes.
- (3) Conformément à l'article 20, les parties contractantes peuvent à l'unanimité inviter tout autre État côtier de l'Atlantique du Nord-Est à adhérer à l'accord. Dans ce cas, l'article 2 de l'accord et son annexe seront modifiés en conséquence.
- (4) Il est prévu que, lors de leur 31^e réunion, du 8 au 10 octobre 2019, les parties contractantes adoptent, à l'unanimité, une décision en vertu de l'article 16 de l'accord relative à l'adoption de modifications facilitant l'extension du champ d'application de l'accord en vue d'améliorer la coopération en matière de surveillance en ce qui concerne les exigences de l'annexe VI de la convention MARPOL, ainsi qu'une décision en vertu de l'article 20 de l'accord afin de permettre l'adhésion du Royaume d'Espagne à l'accord et d'y apporter les modifications y afférentes.

³ JO L 188 du 16.7.1984, p. 7.

⁴ JO L 263 du 22.10.1993, p. 51.

- (5) Étant donné que les parties contractantes prévoient de modifier les champs d'application matériel et géographique de l'accord, il convient que l'Union autorise la Commission, en qualité de négociateur de l'Union, à négocier ces modifications en son nom.
- (6) L'adoption de la décision de proposer aux parties contractantes d'approuver l'extension de l'objet de l'accord de Bonn en ce qui concerne l'annexe VI de la convention MARPOL permettrait d'améliorer la surveillance, le contrôle et le signalement communs des émissions provenant des navires dans la région de la mer du Nord. Ces activités coordonnées dans le cadre de l'accord contribueraient à réduire les risques pesant sur le milieu marin et sur les intérêts des États côtiers et de l'Union.
- (7) L'adhésion de l'Espagne se traduirait par l'inclusion du golfe de Gascogne dans la zone couverte par l'accord. Les travaux et les connaissances de l'Espagne dans ce domaine s'avéreraient également utiles aux fins des activités menées au titre de l'accord. L'inclusion du dispositif de séparation du trafic du cap Finisterre aura pour résultat que la principale voie de navigation d'Europe reliant la mer du Nord et la mer Méditerranée sera couverte par un système de gestion de la préparation et de l'intervention coordonné conjointement. Aussi semble-t-il que l'ampleur et l'efficacité de la coopération dans le cadre de l'accord augmenteraient.
- (8) À la lumière des considérations qui précèdent, l'Union devrait soutenir les modifications de l'accord de Bonn envisagées, ces deux modifications concernant l'extension du champ d'application matériel de l'accord en ce qui concerne l'annexe VI de la convention MARPOL et l'extension géographique de l'accord en lien avec l'adhésion de l'Espagne à celui-ci.
- (9) Le Conseil devrait autoriser la Commission à négocier et à soutenir, au nom de l'Union, l'adoption des modifications envisagées,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La Commission est par la présente autorisée à négocier, au nom de l'Union, les modifications de l'accord de Bonn envisagées concernant l'extension du champ d'application matériel de l'accord en ce qui concerne l'annexe VI de la convention MARPOL et l'extension du champ d'application géographique de l'accord en lien avec l'adhésion de l'Espagne à celui-ci.
2. La position à adopter au nom de l'Union lors de la 31^e réunion des parties contractantes à l'accord de Bonn consiste à soutenir les modifications de l'accord conformément à leurs textes, annexés à la présente décision.
3. Des modifications mineures peuvent être apportées aux textes des modifications envisagées sans remettre en cause le soutien de l'Union à ces dernières.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président