



Bruxelles, 10.3.2015
COM(2015) 128 final

2013/0224 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio in prima lettura ai fini dell'adozione di un regolamento del
Parlamento europeo e del Consiglio concernente il monitoraggio, la comunicazione e
la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e
che modifica il regolamento (UE) n. 525/2013**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio in prima lettura ai fini dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica il regolamento (UE) n. 525/2013

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. Contesto

Data della trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2013) 480 final – 2013/0224 COD):	28 giugno 2013.
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	16 ottobre 2013.
Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura:	16 aprile 2014.
Data di trasmissione della proposta modificata:	n.d.
Data di adozione della posizione del Consiglio:	5 marzo 2015.

2. Finalità della proposta della Commissione

La Commissione propone di istituire un quadro giuridico a livello di UE per la raccolta e la pubblicazione di dati annuali verificati concernenti le emissioni di CO₂ e l'efficienza energetica di tutte le navi di grandi dimensioni (stazza lorda superiore a 5 000 tonnellate) che utilizzano i porti dell'UE, a prescindere dal luogo in cui le navi sono registrate. Questa è la prima fase della strategia dell'UE per ridurre le emissioni di gas a effetto serra del trasporto marittimo come annunciato dalla comunicazione della Commissione adottata nel giugno 2013¹; questo quadro giuridico dovrebbe inoltre apportare un prezioso contributo alle discussioni in corso in seno all'Organizzazione marittima internazionale (IMO).

Le caratteristiche principali del sistema di monitoraggio, comunicazione e verifica previsto dalla presente proposta sono le seguenti:

- (a) **Ambito di applicazione:** il sistema di monitoraggio, comunicazione e verifica ("sistema MRV") si applica alle navi di stazza lorda superiore a 5 000 tonnellate che fanno scalo nei porti sotto la giurisdizione di uno Stato membro. Sono esclusi i piccoli emettitori (navi piccole e medie di stazza lorda inferiore a 5 000 tonnellate), che rappresentano circa il 40% della flotta, ma solo il 10% delle emissioni totali.

¹ Comunicazione della Commissione "Integrazione delle emissioni del trasporto marittimo nelle politiche di riduzione dei gas a effetto serra dell'UE" - COM(2013) 479 final.

- (b) Alcune categorie di navi sono esentate: le navi da guerra, i pescherecci, le imbarcazioni in legno e le navi di Stato usate per scopi non commerciali.
- (c) Conformemente ai principi del diritto internazionale marittimo, le regole del sistema MRV si applicano in modo non discriminatorio a tutte le navi che fanno scalo nei porti dell'UE, indipendentemente dalla loro bandiera.
- (d) Tratte da e per i porti dell'UE: a decorrere dal 1° gennaio 2018 le navi dovranno monitorare le loro emissioni di CO₂ e altri parametri di efficienza pertinenti per le tratte intra-Unione (quelle tra porti di approdo sotto la giurisdizione di uno Stato membro), per le loro tratte in arrivo (dall'ultimo porto di scalo al di fuori dell'Unione al primo porto di scalo sotto la giurisdizione di uno Stato membro) e per le tratte in partenza (da un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro al primo porto di scalo al di fuori dell'Unione).
- (e) Dovranno essere monitorate, verificate e comunicate le emissioni delle navi all'interno dei porti, in modo da incentivare l'utilizzo delle tecnologie di riduzione delle emissioni disponibili nei porti.
- (f) Si utilizzeranno i dati già disponibili nei giornali di bordo, nelle relazioni quotidiane (dette "noon report") e nelle note di consegna del carburante.
- (g) Dopo il monitoraggio, tali dati dovranno essere verificati in maniera indipendente e poi trasmessi ogni anno in forma aggregata alla Commissione e allo Stato di bandiera della nave.
- (h) La Commissione trasmetterà una relazione sui dati aggregati annuali verificati "per nave", contenente anche i parametri di efficienza e di emissione di CO₂.
- (i) All'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) sarà assegnato un numero limitato di compiti riguardanti soprattutto la base di dati relativa all'attuazione, in linea con il regolamento istitutivo.
- (j) Ai fini del controllo dell'attuazione da parte degli Stati membri che agiscono in quanto Stati di bandiera o Stati di approdo (tramite il controllo dello Stato di approdo, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2) o mediante ispezioni specifiche MRV (ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3) occorre verificare la presenza a bordo di un documento di conformità (DoC) valido nelle navi ormeggiate nei porti sotto la loro giurisdizione e prevedere se del caso sanzioni.
- (k) Collegamento con gli sviluppi internazionali mediante un esame del regolamento e l'eventuale proposta di pertinenti modifiche basate su sviluppi concordati a livello internazionale, in particolare in seno all'IMO.

3. Osservazioni sulla posizione del Consiglio

3.1. Osservazioni generali

La Commissione ritiene che i negoziati informali abbiano portato a un pacchetto equilibrato contenente soluzioni soddisfacenti in relazione ad una serie di aspetti importanti, quali l'ambito di applicazione del regolamento, il monitoraggio e la comunicazione del carico, la riservatezza dei dati e la trasparenza delle informazioni o le disposizioni di esecuzione. La Commissione può quindi sostenere i risultati che trovano riscontro nella posizione del Consiglio.

La Commissione tuttavia rende una dichiarazione specifica in merito al ricorso da parte del Consiglio alla possibilità prevista all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 182/2011 (la "clausola relativa alla mancanza di parere") per gli atti di esecuzione. La

Commissione non è contraria a tale opzione, ma è fermamente convinta che il ricorso a tale disposizione debba essere giustificato e pertanto renderà la dichiarazione riportata in allegato alla presente comunicazione.

3.2. Emendamenti del Parlamento europeo in prima lettura (in sintesi)

Il Consiglio non ha considerato in modo esplicito una serie di emendamenti del PE. La posizione della Commissione su tali emendamenti del PE è descritta qui di seguito.

Il parere in prima lettura del PE propone i seguenti emendamenti:

- (a) **Inclusione di riferimenti più generici a “emissioni di gas serra” invece di “emissioni di CO₂” (emendamenti 1, 9, 10, 12 17, 21, 23, 24, 29 e 31). Parzialmente accettati dalla Commissione.** Il Parlamento europeo nel parere in prima lettura sostituisce a più riprese l’espressione “emissioni di CO₂” con l’espressione “emissioni di gas a effetto serra”, in modo da sottolineare la necessità nel tempo di far fronte alle emissioni marittime “diverse dal CO₂”. La Commissione è del parere che il regolamento proposto continuerà ad essere incentrato sulle emissioni di CO₂ che sono di gran lunga le emissioni più significative prodotte dal settore marittimo. Tuttavia, e a condizione che l’ambito di applicazione del regolamento resti invariato, una formulazione più ampia come quella proposta negli emendamenti del PE può essere accettabile. Il Consiglio ha ritenuto che le emissioni di CO₂ siano le sole da considerare, come nella proposta della Commissione, accettando al tempo stesso una formulazione più ampia sulle emissioni di gas a effetto serra e inquinanti atmosferici nei considerando (*considerando 1bis* nuovo e altri).
- (b) **L’inclusione nel sistema MRV dei pescherecci (Emendamento 26). Respinto dalla Commissione.** Il Parlamento europeo è favorevole all’inclusione nel sistema MRV dei “pescherecci” che erano stati esclusi dalla proposta. La Commissione ritiene che tali categorie rappresentino una percentuale trascurabile delle emissioni e sollevino alcuni problemi a livello di esecuzione. Il Consiglio ha infine escluso queste categorie dall’ambito di applicazione del regolamento, analogamente a quanto contenuto nella proposta della Commissione.
- (c) **Inclusione di prescrizioni di monitoraggio meno stringenti nell’ambito del sistema MRV per le navi che effettuano unicamente tratte all’interno dell’UE e che compiono più tratte al giorno: “sistema di trasporto marittimo a corto raggio” (emendamento 58). Parzialmente accettato dalla Commissione.** Il Parlamento europeo include un’esenzione dagli obblighi di monitoraggio “per tratta” per le navi che realizzano unicamente viaggi nell’UE e che effettuano varie tratte al giorno (ad esempio i traghetti). L’obiettivo è snellire gli obblighi di monitoraggio per le navi che effettuano ogni giorno un numero elevato di tratte, potenzialmente simili. Per evitare che in tali casi il controllo diventi inutilmente molto oneroso, il monitoraggio “per tratta” non sarà strettamente necessario come tappa intermedia, ma gli obblighi di presentazione di relazioni annuali restano invariati. In linea di principio, la Commissione sostiene l’inclusione di un sistema meno oneroso che miri a garantire un equilibrio tra la necessità di fondare le relazioni annuali relative alle navi su dati accurati disponibili a bordo e l’onere amministrativo che questo comporta per un particolare tipo di commercio o circostanze definite in modo obiettivo. Il Consiglio ha accolto l’idea del PE, ma ha preferito stabilire una soglia relativa al numero di tratte previsto annualmente in modo da garantire maggiore certezza giuridica per gli operatori.

- (d) **Soppressione di “carico trasportato” e “attività di trasporto” dall’ambito di applicazione dei dati monitorati nonché dai relativi calcoli di efficienza energetica (Emendamenti 29, 30, 43, da 53 a 55, 59, 73, 91 e 93). Respinti dalla Commissione** Il Parlamento europeo ha proposto di eliminare l’espressione “carico trasportato” e i relativi calcoli operativi in materia di efficienza energetica, sulla base della “attività di trasporto”. Il Consiglio ha mantenuto tali elementi, in qualità di parametri di monitoraggio, come formulato nella proposta della Commissione.
- (e) **Rafforzamento dell’efficienza tecnica mediante l’introduzione dell’indice di efficienza energetica in materia di progettazione (EEDI) certificato anche per le navi esistenti (emendamenti 61 e 71). Respinti dalla Commissione.** Il Parlamento europeo ha proposto di imporre la certificazione dell’EEDI per tutte le categorie di navi nell’ambito del sistema MRV cui l’EEDI si applica, come compensazione della soppressione del carico e dell’indebolimento dell’efficienza operativa. Il Consiglio ha mantenuto la portata dell’EEDI proposta dalla Commissione, applicandolo tuttavia unicamente alle nuove navi (costruite o riparate dopo il 2013).
- (f) **Aggiunta delle navi “classe ghiaccio” e di informazioni sulle condizioni invernali rigide nelle informazioni contenute nel piano di monitoraggio e nelle relazioni sulle emissioni (Emendamenti 33, 40, 44, 60 e 70). Accolti dalla Commissione.** Il Parlamento europeo desidera aggiungere un pacchetto di emendamenti volti a garantire che la “classe ghiaccio” (che indica se la nave è stata specificamente concepita per la navigazione in condizioni di mare ghiacciato) rientri tra le informazioni essenziali che devono essere comunicate nell’ambito del sistema MRV. Il Consiglio ha mantenuto il principio generale del PE trasformandolo in una segnalazione su base volontaria.
- (g) **Introduzione di un riferimento alla direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale (Emendamento 69). Respinto dalla Commissione** Le preoccupazioni manifestate dal Parlamento europeo in merito alla possibilità che la rilevazione dei dati MRV possa dare indebitamente accesso ad informazioni sensibili sotto il profilo commerciale, lo ha spinto ad introdurre un riferimento alla legislazione UE vigente in materia di accesso alle informazioni ambientali (direttiva 2003/4/CE sull’accesso alle informazioni) applicabile unicamente agli Stati membri. La Commissione ritiene che i dati annuali aggregati MRV di norma non contengano informazioni su segreti commerciali; tuttavia è disposta a far prova di una certa flessibilità valutando se, in un caso concreto e in particolari circostanze, la protezione di un legittimo interesse commerciale potrebbe risultare compromessa. Il Consiglio ha riformulato l’idea del PE e l’ha concretizzata in un riferimento al regolamento (CE) n. 1367/2006 sull’accesso alle informazioni ambientali applicabile alle istituzioni e agli organismi dell’UE (regolamento di Aarhus) che contiene una clausola sugli interessi commerciali protetti da valutare tenendo conto dell’interesse pubblico legato alla divulgazione di tali informazioni.
- (h) **Proroga tacita del conferimento alla Commissione del potere di adottare atti delegati (articolo 24, paragrafo 1). Accettata dalla Commissione.** Il Parlamento europeo propone che il conferimento del potere duri cinque anni e sia tacitamente prorogato per periodi di durata identica, a meno che il Parlamento o il Consiglio si oppongano. La Commissione accetta questa clausola che effettivamente costituisce una formulazione standard. Anche il Consiglio ha mantenuto la formula usuale per la proroga tacita.

- (i) **Valutazione biennale degli impatti non legati al CO₂ (emendamento 82). Accettato dalla Commissione.** Il Parlamento europeo ha proposto, nell'ambito del regolamento sui meccanismi di monitoraggio (MMR), di istituire l'obbligo per la Commissione di valutare ogni semestre l'impatto complessivo del settore del trasporto marittimo sul clima, tenendo conto anche delle emissioni diverse dal CO₂. La Commissione può accogliere l'emendamento, purché venga in parte riformulato. Il Consiglio ha accolto l'idea del PE, trasformandola in un obbligo (semestrale) da attuare al momento della preparazione della relazione generale sulle emissioni MRV ad opera della Commissione, a norma dell'articolo 21, paragrafo 3.

3.3. Nuove disposizioni introdotte dal Consiglio e posizione della Commissione

Il Consiglio ha inserito una serie di modifiche che non indeboliscono significativamente la proposta e anche alcune nuove disposizioni che la Commissione può accettare. Trattasi delle disposizioni indicate qui di seguito:

- (a) **Inclusione di un sistema meno oneroso di monitoraggio del “trasporto marittimo a corto raggio” (articolo 9, paragrafo 2, nuovo).** Il Consiglio ha inserito nuove disposizioni che consentono alle navi che effettuano esclusivamente viaggi nell'ambito di applicazione della proposta e che prevedono più di 300 tratte l'anno, di beneficiare di un'esenzione dagli obblighi di monitoraggio “per tratta” (articolo 9, paragrafo 2, nuovo). La formulazione del Consiglio in materia è abbastanza simile all'emendamento presentato dal Parlamento europeo (emendamento 58) e la Commissione può accettare questo sistema meno oneroso nella formulazione ripresa nel testo del Consiglio (che garantisce una maggiore certezza giuridica grazie alla fissazione di una soglia). Per le navi (come i traghetti) che effettuano un numero elevato di attività potenzialmente simili che rientrano esclusivamente nell'ambito di applicazione del regolamento MRV, non è indispensabile il monitoraggio del consumo di carburante e delle emissioni di CO₂ “per tratta”, in quanto il verificatore può utilizzare altri documenti e dati già esistenti a bordo (BDN) per esaminare le modalità di calcolo dei dati annuali relativi al CO₂ e al consumo di carburante. Non si tratta quindi di una tappa intermedia strettamente necessaria per adempiere l'obbligo principale di trasmettere la relazione annuale della nave, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento relativo al sistema MRV, che resta applicabile secondo le stesse modalità. L'esenzione “per tratta” si applica inoltre alle situazioni in cui non sia necessario distinguere e separare chiaramente i dati “per tratta” (per evitare di includere dati relativi a viaggi al di fuori dell'ambito di applicazione, ad esempio tra due porti di scalo all'esterno dell'UE). Le navi che non soddisfano oggettivamente i due suddetti criteri, applicabili indipendentemente dalla loro bandiera, non potranno beneficiare di tale eccezione.
- (b) **Comunicazione volontaria da parte delle società sulla base di criteri definiti nel piano di monitoraggio (articolo 10, paragrafo 3, nuovo).** Il Consiglio ha introdotto nuove disposizioni per consentire alle navi di monitorare e successivamente far pubblicare i dati relativi al consumo di carburante e alle emissioni di CO₂ sulla base di criteri diversi (vale a dire: a pieno carico/viaggi in zavorra). La Commissione può accettare il testo del Consiglio.
- (c) **Sistema di ispezioni MRV (articolo 19, paragrafo 3).** Il Consiglio ha proposto di ridurre gli obblighi delle autorità degli Stati membri per quanto concerne le navi che entrano in un porto soggetto alla giurisdizione di uno Stato membro ma non hanno notificato un documento di conformità e per le quali non valgono altri meccanismi di controllo della conformità. La Commissione può accettare il testo del Consiglio in

quanto ciò permetterebbe di allineare i meccanismi di esecuzione ai livelli tradizionalmente applicati in questo settore.

- (d) **Ordine di espulsione (articolo 20, paragrafo 3).** Il Consiglio ha mitigato le condizioni alle quali gli Stati membri possono emanare un ordine di espulsione nel caso di navi in violazione degli obblighi in materia di MRV per “due o più periodi di riferimento” (invece di “più di un periodo di riferimento”) e “nemmeno in seguito all'imposizione di misure coercitive”. È stato inoltre aggiunto un riferimento alle norme marittime internazionali applicabili nel caso di navi in difficoltà. La Commissione può accettare il testo del Consiglio.
- (e) **Norme nazionali in materia di sanzioni e informazioni sui mezzi di ricorso nazionali (articolo 20, paragrafo 3bis e 4).** All'articolo 20, paragrafo 3bis (nuovo), è stata aggiunta una deroga che consente agli Stati membri senza sbocchi sul mare che non hanno navi battenti la loro bandiera di essere esonerati dall'obbligo di fissare norme nazionali in materia di sanzioni. Inoltre all'articolo 20, paragrafo 4 (nuovo), è stato aggiunto un nuovo riferimento alla necessità di informare le società sugli adeguati mezzi di ricorso nazionali in caso di ordine di espulsione. La Commissione può accettare il testo del Consiglio su questi punti.
- (f) **Pubblicazione dei dati annuali aggregati e degli interessi commerciali** tutelati a norma del regolamento (CE) n. 1367/2006 (regolamento di Aarhus) applicabile alle istituzioni e agli organismi dell'UE (articolo 21, *2bis* nuovo). Il Consiglio ha proposto di riformulare la clausola del Parlamento europeo riguardante la tutela degli interessi commerciali, mediante l'inserimento di un riferimento al regolamento n. 1367/2006 relativo all'accesso alle informazioni in materia ambientale detenute dalle istituzioni e organi dell'UE (il “regolamento Aarhus”). La Commissione può accettare il testo del Consiglio.
- (g) **Atti delegati sulle attività di verifica e accreditamento e nuovo allegato III** concernente gli elementi di cui la Commissione deve tener conto in fase di adozione di tali atti delegati (articolo 15, paragrafo 5, articolo 16, paragrafo 3, e allegato III, nuovo). Il Consiglio ha aggiunto ulteriori precisazioni sul contenuto degli atti delegati in materia di verifica e accreditamento, originariamente previsto agli articoli 15 e 16 della proposta della Commissione aggiungendo, in un nuovo allegato III del regolamento, un elenco di elementi non essenziali che devono essere presi in considerazione in fase di elaborazione di tali atti delegati. Ciò contribuisce a circoscrivere l'ambito di applicazione degli atti delegati e può pertanto essere accettato dalla Commissione.
- (h) **Soppressione degli obblighi di relazione degli Stati membri in materia di emissioni marittime nell'ambito del regolamento sui meccanismi di monitoraggio (MMR) (articolo 26).** Il Consiglio ha soppresso gli obblighi supplementari di comunicazione degli Stati membri da adempiere ai sensi del regolamento sul meccanismo di monitoraggio (MMR), sulla base dei dati raccolti nell'ambito del sistema MRV. Le relazioni annuali degli Stati membri concernenti i dati non sono strettamente necessarie, in quanto la Commissione riceverà direttamente i dati dalle società e inoltre elaborerà relazioni annuali. La Commissione può pertanto accettare la posizione del Consiglio.
- (i) **Messa a punto di parametri per il monitoraggio del carico “per tipo di nave” anche mediante atti di esecuzione aggiuntivi (allegato II, parte B).** Nel testo del Consiglio “carico” e “attività di trasporto” rientrano fra i parametri da monitorare e comunicare, come indicato nella proposta della Commissione. Tuttavia, il Consiglio

ha introdotto una serie di proposte relative a parametri per il controllo del carico e all'attività di trasporto adattati per tipo specifico di nave nell'ambito dell'MRV. L'allegato II, parte B, contiene pertanto una serie di disposizioni aggiuntive che riflettono lo stato dell'arte in materia di parametri per il controllo del carico per navi Ro/Ro e navi container (che vanno ad aggiungersi a quelle per le navi da passeggeri contenute nella proposta della Commissione).

Per altre navi, il Consiglio suggerisce di tenere conto del peso e del volume come parametri di monitoraggio, se del caso, e consente alla Commissione, mediante atti di esecuzione, di specificare ulteriormente e, se necessario, rivedere il modo in cui l'obbligo di monitorare il carico deve essere rispettato. La Commissione può accettare tale impostazione. L'inclusione di parametri specifici per le singole tipologie di navi per il monitoraggio del carico è utile anche per agevolare lo sviluppo di norme internazionali, e in particolare i progressi in seno all'IMO.

- (j) **Modifica della direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al controllo da parte dello Stato di approdo** (“direttiva CSA”) (articolo 26*bis*). Il Consiglio ha proposto di modificare l'allegato IV della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo per aggiungere il documento di conformità, rilasciato ai sensi del regolamento MRV, all'elenco dei documenti che devono essere controllati dai funzionari preposti ai controlli nello Stato di approdo nel corso delle ispezioni CSA. Ciò faciliterebbe l'attuazione dei meccanismi di esecuzione previsti dal regolamento; questa modifica è accolta dalla Commissione.
- (k) **Clausola relativa alla mancanza di parere (articolo 25, paragrafo 2)**. Il Consiglio ha fatto ricorso alla possibilità prevista dal regolamento (UE) n. 182/2011 e ha introdotto una “clausola relativa alla mancanza di parere “in relazione agli atti di esecuzione di cui al regolamento MRV. La Commissione mantiene la sua posizione standard indicante che l'inserimento di una clausola di questo tipo deve essere corredata da spiegazioni sulla motivazione specifica di questa aggiunta nel caso di specie: ad esempio, sotto forma di un considerando.

4. Conclusioni

La Commissione ritiene che il testo concordato dal Consiglio non si discosti molto dalla proposta iniziale della Commissione e che include una serie di emendamenti che la Commissione può accogliere al fine di agevolare il raggiungimento di un accordo con il Parlamento europeo al livello della posizione comune del Consiglio.

DICHIARAZIONE

Dichiarazione della Commissione sulla revisione del regolamento 20xx/xx/CE

La Commissione ribadisce che è contrario alla lettera e allo spirito del regolamento (UE) n. 182/2011 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13) invocare l'articolo 5, paragrafo 4, secondo comma, lettera b), in modo sistematico. Il ricorso a tale disposizione deve rispondere ad una necessità specifica di derogare alla regola di principio secondo cui la Commissione può adottare un progetto di atto di esecuzione quando non viene emesso nessun parere. Trattandosi di un'eccezione alla regola stabilita dall'articolo 5, paragrafo 4, il ricorso al secondo comma, lettera b), non può essere considerato semplicemente alla stregua di un "potere discrezionale" del legislatore, ma va interpretato in modo restrittivo e deve pertanto essere giustificato.