



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.8.2019 r.
COM(2019) 379 final

2019/0174 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na drugim posiedzeniu ministerialnym w ramach umowy z Bonn w odniesieniu do strategicznego planu działania dotyczącego umowy z Bonn na lata 2019–2025 załączonego do deklaracji ministerialnej oraz w odniesieniu do deklaracji ministerialnej

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii w kontekście Umowy o współpracy w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu Morza Północnego olejami i innymi substancjami szkodliwymi („umowa z Bonn”) w związku z przewidywanym przyjęciem deklaracji ministerialnej i załączonego do niej strategicznego planu działania na lata 2019–2025 dotyczącego umowy z Bonn.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Umowa o współpracy w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu Morza Północnego olejami i innymi substancjami szkodliwymi

Umowa o współpracy w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu Morza Północnego olejami i innymi substancjami szkodliwymi (zwana dalej „umową z Bonn” lub „umową”) ma na celu zwalczanie zanieczyszczeń w strefie Morza Północnego olejami i innymi substancjami szkodliwymi oraz zabezpieczenie obszarów przybrzeżnych przed katastrofami morskimi i długotrwałym zanieczyszczeniem powodowanymi przez statki oraz instalacje przybrzeżne. Umowa weszła w życie z dniem 1 września 1989 r.

Jedną z umawiających się stron umowy (ze zmianami)¹ jest Unia Europejska (wówczas „Europejska Wspólnota Gospodarcza”). Umawiającymi się stronami umowy są także państwa Unii Europejskiej leżące nad Morzem Północnym² oraz Norwegia.

2.2. Umowa z Bonn

Umowa ma na celu wspieranie czynnej współpracy i pomocy wzajemnej między państwami nadbrzeżnymi i Unią Europejską w zakresie zwalczania zanieczyszczeń Morza Północnego olejami i innymi substancjami szkodliwymi, by chronić środowisko morskie i interesy państw nadbrzeżnych. W tym celu zgodnie z umową umawiające się strony prowadzą nadzór, który jest pomocny w wykrywaniu i zwalczaniu zanieczyszczeń oraz zapobieganiu naruszeniom przepisów mającym na celu przeciwdziałanie zanieczyszczeniu. Na mocy umowy z Bonn wprowadzono podział Morza Północnego na różne strefy, w których zadania związane ze sprawowaniem nadzoru i oceną wypadków powierzono umawiającym się stronom. Umawiające się strony są zobowiązane informować każdą inną zainteresowaną umawiającą się stronę o uzyskaniu informacji na temat obecności oleju lub innych substancji szkodliwych, które mogą stanowić poważne zagrożenie dla wybrzeża lub związanych z nim interesów innej umawiającej się strony. Umawiające się strony mogą zwrócić się o pomoc w usuwaniu zanieczyszczeń na morzu lub na swoich wybrzeżach, a umawiające się strony otrzymujące taki wniosek są zobowiązane dołożyć wszelkich starań, aby udzielić takiej pomocy, jaka leży w granicach przysługujących im uprawnień.

¹ Decyzja Rady 84/358/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. dotycząca zawarcia Umowy dotyczącej współpracy w dziedzinie postępowania w przypadkach zanieczyszczenia Morza Północnego olejami i innymi substancjami niebezpiecznymi (Dz.U. L 188 z 16.7.1984, s. 7). Umowę zmieniono w 1989 r.; zmiany te weszły w życie z dniem 1 kwietnia 1994 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza zatwierdziła te zmiany decyzją Rady 93/540/EWG z dnia 18 października 1993 r. (Dz.U. L 263 z 22.10.1993, s. 51).

² Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Irlandia, Niderlandy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (status ratyfikacji na dzień 10 kwietnia 2019 r.).

Depozytariuszem umowy z Bonn jest Rząd Republiki Federalnej Niemiec (art. 18 ust. 3 umowy z Bonn).

Umawiające się strony podejmują decyzje w odniesieniu do umowy zgodnie z odpowiednimi postanowieniami umowy z Bonn i związanym z nią regulaminem wewnętrznym; są wspierane przez sekretariat i organy pomocnicze (takie jak grupa robocza ds. zagadnień operacyjnych, technicznych i naukowych dotyczących działań w zakresie zwalczania zanieczyszczeń [OTSOPA]).

2.3. Planowany akt – Deklaracja ministerialna i strategiczny plan działania na lata 2019–2025 dotyczący umowy z Bonn

W 2019 r. przypada 50. rocznica podpisania umowy. Przy tej okazji, podczas drugiego posiedzenia ministerialnego w ramach umowy z Bonn, które odbędzie się w Bonn w dniu 11 października 2019 r. w obecności organizacji międzyrządowych i obserwatorów z obszarów sąsiedzkich, odpowiedzialnych za przeciwdziałanie zanieczyszczeniu obszaru Morza Północnego i jego dróg dostępu olejami i innymi substancjami szkodliwymi, umawiające się strony zamierzają przyjąć wspólną deklarację („deklaracja ministerialna”).

Pomimo ogólnego zmniejszenia się liczby przypadkowych wycieków olejów na wodach europejskich, w nieregularnych odstępach czasu nadal dochodzi do poważnych wycieków olejów (tzn. takich, które przekraczają 20 000 ton). Wprawdzie rzuty dokonywane na lądzie stanowią największe źródło zanieczyszczenia olejami, które co roku trafiają do oceanu, ale przypadkowe wycieki olejów są nadal znaczącym źródłem zanieczyszczenia, którego wielkość szacuje się na około 10–15 % łącznej ilości olejów, która co roku trafia do oceanów. W związku z tym deklaracja ministerialna stanowi próbę określenia wspólnej wizji obszaru Morza Północnego i jego dróg dostępu, który byłby wolny od przypadkowych, możliwych do uniknięcia i celowych zanieczyszczeń wskutek uprawiania żeglugi i prowadzenia działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz innej działalności związanej z morzem.

Jako wyraz zdecydowanej woli do zrealizowania takiej wizji, deklaracja ministerialna, która ma zostać przyjęta, ma potwierdzić, że umawiające się strony umowy zamierzają zwiększyć wysiłki, aby osiągnąć uzgodnione cele oraz lepiej zapobiegać zanieczyszczeniu morza na obszarze Morze Północnego oraz jego dróg dostępu, a także zapewnić lepszą gotowość i zdolność reagowania na wypadek takiego zanieczyszczenia na tym obszarze. W tym celu umawiające się strony zamierzają przyjąć strategiczny plan działania na lata 2019–2025 dotyczący umowy z Bonn, który ma zostać załączony do deklaracji ministerialnej i w którym zostaną określone ambitne cele strategiczne, cele operacyjne i działania zmierzające do ich osiągnięcia na lata 2019–2025.

Celem strategicznego planu działania na lata 2019–2025 dotyczącego umowy z Bonn jest ułatwienie wykonywania tej umowy. Określa się w nim wizję, cele strategiczne i cele operacyjne, a także konkretne wymierne działania i realistyczne cele na lata 2019–2025, które wyznaczają kierunek prac umawiających się stron. W strategicznym planie działania stwierdza się, że istnieje potrzeba utrzymania ugruntowanych systemów i zachowania operacyjnego charakteru umowy. Jednocześnie podkreśla się w nim możliwości zwiększenia tych wysiłków i opracowania nowych kierunków działań.

Pierwszy plan działania dotyczący umowy z Bonn uzgodniono na pierwszym posiedzeniu ministerialnym w Dublinie w 2010 r. Następnie, w trakcie posiedzeń umawiających się stron umowy, plan odnowiono i zaktualizowano na lata 2013–2016 i 2016–2019.

3. STANOWISKO, JAKIE NALEŻY ZAJĄĆ W IMIENIU UNII

Unia dąży do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska, w szczególności przez promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych problemów w dziedzinie środowiska³; stara się również zachęcać do współpracy w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi, w szczególności przez wspieranie spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności⁴.

Umawiające się strony umowy z Bonn z powodzeniem współpracują na szczeblu regionalnym od 50 lat w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza na obszarze Morza Północnego przez statki i instalacje przybrzeżne oraz zwalczania takich zanieczyszczeń. Umowa z Bonn obejmuje działania naukowe, techniczne i operacyjne. Umawiające się strony zdobyły dużą wiedzę fachową w zakresie postępowania z zagrożeniami dla środowiska morskiego i są gotowe stawić czoła nowym wyzwaniom. Strategiczny plan działania na lata 2019–2025 dotyczący umowy z Bonn służy ukierunkowaniu bieżących i nowych zadań przy aprobacie wyrażonej w deklaracji ministerialnej.

Unia jest umawiającą się stroną umowy z Bonn i jest zainteresowana zacieśnieniem współpracy regionalnej w zakresie walki z zanieczyszczeniem na obszarze Morza Północnego i jego dróg dostępu. Unia powinna zatem poprzeć przyjęcie deklaracji ministerialnej z 2019 r., co z kolei będzie się wiązało z zatwierdzeniem strategicznego planu działania na lata 2019–2025 załączonego do tej deklaracji, zgodnie z obowiązującą procedurą unijną przewidzianą w art. 218 ust. 9 TFUE.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje decyzje ustalające „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”⁵.

4.1.2. Zastosowanie w niniejszym przypadku

Posiedzenie ministerialne jest posiedzeniem umawiających się stron na szczeblu ministrów. Zwołano je doraźnie z okazji 50. rocznicy podpisania umowy z Bonn i w związku z przewidywanymi zmianami tej umowy.

W dniu 11 października 2019 r. odbędzie się 2. posiedzenie ministerialne umawiających się stron. Na tym posiedzeniu ma zostać przyjęta deklaracja ministerialna, która ma potwierdzić, że umawiające się strony umowy zamierzają zwiększyć wysiłki, aby osiągnąć uzgodnione cele oraz lepiej zapobiegać zanieczyszczeniu morza na obszarze Morza Północnego oraz jego dróg dostępu, a także zapewnić lepszą gotowość i zdolność reagowania na wypadek takiego

³ Art. 191 TFUE

⁴ Art. 196 TFUE

⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014: 2258, pkt 61–64.

zanieczyszczenia na tym obszarze. W tym celu umawiające się strony zamierzają przyjąć strategiczny plan działania na lata 2019–2025 dotyczący umowy z Bonn, który ma zostać załączony do deklaracji ministerialnej i w którym zostaną określone ambitne cele strategiczne, cele operacyjne i działania zmierzające do ich osiągnięcia na lata 2019–2025.

Strategiczny plan działania na lata 2019–2025 w związku z umową z Bonn ma skutki prawne dla umawiających się stron. Służy on ukierunkowaniu bieżących i nowych zadań przy aprobachie wyrażonej w deklaracji ministerialnej. Plan ten ma ułatwić wykonywanie umowy z Bonn poprzez określenie wizji, celów strategicznych i celów operacyjnych umowy, jak również konkretnych, wymiernych działań i realistycznych celów do osiągnięcia przez umawiające się strony w latach 2019–2025, aby odpowiednio ukierunkować prace umawiających się stron. W strategicznym planie działania stwierdza się, że istnieje potrzeba utrzymania ugruntowanych systemów i zachowania operacyjnego charakteru umowy. Jednocześnie podkreśla się w nim możliwości zwiększenia tych wysiłków i opracowania nowych kierunków działań.

Planowany akt nie uzupełnia ani nie zmienia ram instytucjonalnych umowy.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma być zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

W odniesieniu do planowanego aktu, który zmierza do osiągnięcia wielu celów jednocześnie lub ma kilka elementów składowych, które są związane w sposób nierozłączny, a żaden z nich nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, materialna podstawa prawna decyzji na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi zawierać, wyjątkowo, poszczególne odpowiednie podstawy prawne.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszym przypadku

Projekt strategicznego planu działania dotyczącego umowy z Bonn na lata 2019–2025 służy realizacji celów i obejmuje elementy w obszarach ochrony środowiska i międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony ludności. Te elementy planowanego aktu są nierozłącznie ze sobą związane, a żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do drugiego, a jednocześnie promują one większą spójność w międzynarodowych działaniach na rzecz ochrony ludności⁶.

Materialna podstawa prawna decyzji będącej przedmiotem wniosku obejmuje zatem następujące przepisy: Art. 191 TFUE i art. 196 TFUE.

⁶ W szczególności w związku z tym, że umawiające się strony umowy z Bonn mogą polegać na Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności (zob. decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. – Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924).

4.3. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być zatem art. 191 TFUE i art. 196 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

5. PUBLIKACJA PLANOWANEGO AKTU

Ponieważ w wyniku decyzji podjętych na posiedzeniu umawiających się stron nastąpi zmiana umowy z Bonn, właściwe jest opublikowanie ich w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* po ich przyjęciu.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na drugim posiedzeniu ministerialnym w ramach umowy z Bonn w odniesieniu do strategicznego planu działania dotyczącego umowy z Bonn na lata 2019–2025 załączonego do deklaracji ministerialnej oraz w odniesieniu do deklaracji ministerialnej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 196 i art. 191 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Umowa o współpracy w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu Morza Północnego olejami i innymi substancjami szkodliwymi (zwana „umową z Bonn” lub „umową”) została zawarta przez Unię (wówczas „Europejska Wspólnota Gospodarcza”) decyzją Rady 84/358/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r.⁷ Umowa weszła w życie z dniem 1 września 1989 r. Umowę zmieniono w 1989 r.; zmiany te weszły w życie z dniem 1 kwietnia 1994 r. Unia (wówczas „Europejska Wspólnota Gospodarcza”) zatwierdziła te zmiany decyzją Rady 93/540/EWG z dnia 18 października 1993 r.⁸
- (2) W 2019 r. przypada 50. rocznica podpisania umowy. Przy tej okazji, podczas drugiego spotkania ministerialnego w ramach umowy z Bonn, które odbędzie się w Bonn w dniu 11 października 2019 r. w obecności organizacji międzyrządowych i obserwatorów z obszarów sąsiedzkich, odpowiedzialnych za przeciwdziałanie zanieczyszczeniu na obszarze Morza Północnego i jego dróg dostępu olejami i innymi substancjami szkodliwymi, umawiające się strony zamierzają przyjąć deklarację ministerialną („deklaracja ministerialna”).
- (3) W uznaniu 50 lat owocnej współpracy w ramach umowy z Bonn oraz wspólnych korzyści płynących z dalszego zacieśnienia współpracy regionalnej w celu zapobiegania zanieczyszczeniu morza na obszarze Morze Północnego oraz jego dróg dostępu, a także zapewnienia gotowości i zdolności reagowania na takie zanieczyszczenia w tym rejonie, deklaracja ministerialna z 2019 r. stanowi wyraz dążenia do określenia wspólnej wizji obszaru Morza Północnego i jego dróg dostępu, który byłby wolny od przypadkowych, możliwych do uniknięcia i celowych zanieczyszczeń wskutek uprawiania żeglugi i prowadzenia działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz innej działalności związanej z morzem.
- (4) Jako wyraz zdecydowanej woli do zrealizowania takiej wizji, deklaracja ministerialna, która ma zostać przyjęta, ma potwierdzić, że umawiające się strony umowy zamierzają

⁷ Dz.U. L 188 z 16.7.1984, s. 7.

⁸ Dz.U. L 263 z 22.10.1993, s. 51.

zwiększyć wysiłki, aby osiągnąć uzgodnione cele oraz lepiej zapobiegać zanieczyszczeniu morza na obszarze Morze Północnego oraz jego dróg dostępu, a także zapewnić lepszą gotowość i zdolność reagowania na wypadek takiego zanieczyszczenia na tym obszarze. W tym celu umawiające się strony zamierzają przyjąć strategiczny plan działania na lata 2019–2025 dotyczący umowy z Bonn – który ma zostać załączony do deklaracji ministerialnej i w którym określone zostaną ambitne cele strategiczne, cele operacyjne i działania zmierzające do ich osiągnięcia na lata 2019–2025.

- (5) Należy określić stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii podczas drugiego posiedzenia ministerialnego w ramach umowy z Bonn, ponieważ decyzja, która ma zostać przyjęta na posiedzeniu, wywoła skutki prawne dla Unii.
- (6) Jako że Unia jest umawiającą się stroną umowy z Bonn i jest zainteresowana zacieśnianiem współpracy w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu obszaru Morza Północnego i jego dróg dostępu, należy podpisać i poprzeć deklarację ministerialną z 2019 r., w której zatwierdza się załączony do niej strategiczny plan działania na lata 2019–2025,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na posiedzeniu ministerialnym, polega na poparciu przyjęcia deklaracji ministerialnej i strategicznego planu działania na lata 2019–2025 dotyczącego umowy z Bonn, załączonego do tej deklaracji.

W treści projektu strategicznego planu działania na lata 2019–2025 dotyczącego umowy z Bonn można wprowadzić niewielkie zmiany bez podważania poparcia ze strony Unii.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*