



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.8.2019.
COM(2019) 378 final

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o odobravanju otvaranja pregovora u ime Europske unije na 31. sastanku ugovornih stranaka o izmjenama Sporazuma o suradnji i postupanju u slučaju onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima („Bonski sporazum”) s obzirom na pristupanje Kraljevine Španjolske Sporazumu i s obzirom na proširenje područja primjene Sporazuma

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Preporuka se odnosi na odluku o ovlašćivanju pregovarača Unije (u ovom slučaju: Komisija) da u pregovorima dogovori stajalište u ime Unije u kontekstu Sporazuma o suradnji i postupanju u slučaju onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima („Bonski sporazum” ili „Sporazum”) u vezi s predviđenim donošenjem dviju odluka na sljedećem sastanku ugovornih stranaka Bonskog sporazuma kako bi se

- olakšalo proširenje područja primjene Sporazuma radi poboljšanja suradnje u području nadzora s obzirom na zahtjeve iz Priloga VI. Konvenciji MARPOL („izmjena MARPOLA-a”) te
- omogućilo pristupanje Kraljevine Španjolske Sporazumu i unijele potrebne naknadne izmjene Sporazuma („izmjena zbog Španjolske”).

1.1. Sporazum o suradnji i postupanju u slučaju onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima („Bonski sporazum”)

Cilj je Bonskog sporazuma borba protiv onečišćenja u području Sjevernog mora i zaštita obalnih područja od pomorskih katastrofa i kroničnog onečišćenja koje uzrokuju brodovi i odobalni objekti. Sporazum je stupio na snagu 1. rujna 1989.

Europska unija (tadašnja „Europska ekonomska zajednica”) ugovorna je stranka Sporazuma (kako je izmijenjen)¹. Države Sjevernog mora koje su članice Europske unije² i Norveška također su ugovorne stranke Sporazuma.

Cilj je Sporazuma potaknuti obalne države i Europsku uniju na aktivnu suradnju i uzajamno pružanje pomoći u borbi protiv onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima kako bi se zaštitili morski okoliš i interesi obalnih država. U tu se svrhu Sporazumom propisuje da ugovorne stranke provode nadzor koji će im pomoći u otkrivanju i borbi protiv onečišćenja te da se spriječi kršenje propisa o suzbijanju onečišćenja. Sjeverno more podijeljeno je na različite zone u kojima su ugovorne stranke zadužene za nadzor i procjenu nezgoda. Ugovorne stranke moraju obavijestiti druge ugovorne stranke na koje bi se to moglo odnositi ako primijete naftu ili druge štetne tvari koje bi mogle predstavljati ozbiljnu prijetnju obali ili povezanim interesima bilo koje druge ugovorne stranke. Ugovorne stranke mogu zatražiti pomoć ako dođe do onečišćenja na moru ili na njihovim obalama. U tom slučaju ugovorne stranke od kojih je zatražena pomoć dužne su učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi tu pomoć pružile.

Depozitar Bonskog sporazuma jest Vlada Savezne Republike Njemačke (članak 18. stavak 3. Bonskog sporazuma).

¹ Odluka Vijeća 84/358/EEZ od 28. lipnja 1984. o sklapanju Sporazuma o suradnji u postupanju kod onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima (SL L 188, 16.7.1984., str. 7.). Sporazum je izmijenjen 1989., a izmjene su stupile na snagu 1. travnja 1994. Europska ekonomska zajednica prihvatila je te izmjene Odlukom Vijeća 93/540/EEZ od 18. listopada 1993. (SL L 263, 22.10.1993., str. 51.).

² Belgija, Danska, Francuska, Irska, Nizozemska, Njemačka, Švedska te Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske (status ratifikacije 10.4.2019.).

Ugovorne stranke donose odluke u pogledu Sporazuma u skladu s mjerodavnim odredbama tog sporazuma i povezanim poslovnikom. U tome im pomažu tajništvo i ostala pomoćna tijela (kao što je Radna skupina za operativna, tehnička i znanstvena pitanja povezana s aktivnostima za suzbijanje onečišćenja [OTSOPA]).

Na temelju članka 16. Sporazuma svaka ugovorna stranka može predložiti izmjenu Sporazuma ili njegova Priloga za razmatranje i glasanje na sastanku ugovornih stranaka. Nakon što ugovorne stranke *ad referendum* jednoglasno donesu predložene izmjene na sastanku ugovornih stranaka (članak 16. stavak 1. Borskog sporazuma), o predviđenim izmjenama treba obavijestiti ugovorne stranke kako bi ih mogle odobriti u skladu sa svojim unutarnjim postupkom. Izmjena stupa na snagu nakon što sve ugovorne stranke obavijeste depozitara o njezinu odobrenju.

Na temelju članka 20. Sporazuma ugovorne stranke mogu jednoglasno pozvati svaku drugu obalnu državu na području sjeveroistočnog Atlantika da pristupi tom sporazumu (članak 20. stavak 1. Borskog sporazuma). Članak 2. Sporazuma i njegov Prilog trebaju se na odgovarajući način izmijeniti. Nakon što ugovorne stranke jednoglasno donesu izmjene članka 2. i Priloga Sporazumu, one će proizvoditi učinke nakon stupanja na snagu Borskog sporazuma za zemlju pristupnicu (tj. Španjolsku), odnosno prvoga dana drugog mjeseca nakon datuma na koji je ta država položila svoje isprave o pristupanju (članak 20. stavak 2. Borskog sporazuma).

1.2. Predviđene izmjene Borskog sporazuma

1.2.1. Izmjena MARPOL-a – izmjena materijalnog područja primjene Sporazuma

Ugovorne stranke Borskog sporazuma donijet će na svojem 31. sastanku (8.–10. listopada 2019.) na temelju članka 16. Sporazuma odluku o proširenju područja primjene Sporazuma kako bi se s obzirom na zahtjeve iz Priloga VI. Konvenciji MARPOL obuhvatio i nadzor onečišćenja zraka koje uzrokuju brodovi.

Tom se izmjenom žele poboljšati suradnja i koordinacija među ugovornim strankama u borbi protiv nezakonitih emisija u zrak uzrokovanih pomorskim prijevozom kako bi se ograničile negativne posljedice izgaranja brodskih goriva s visokim sadržajem sumpora ili dušika na ljudsko zdravlje, biološku raznolikost i cjelokupan morski okoliš. Ugovorne stranke namjeravaju postići taj cilj izmjenom različitih odredbi Borskog sporazuma (njegovi članci 1., 5., 6. i 15. te naslov i preambula) da bi proširile područje primjene na onečišćenje zraka koje uzrokuju brodovi kako je uređeno Prilogom VI. Konvenciji MARPOL.

1.2.2. Izmjena zbog Španjolske – izmjena geografskog područja primjene Sporazuma

Ugovorne stranke planiraju i izmjene Sporazuma na temelju njegova članka 20., prema kojem Kraljevini Španjolsku treba pozvati da pristupi Sporazumu. Planirana izmjena odnosi se na članak 2. Sporazuma kojim se utvrđuje granica između Atlantika i područja Sjevernog mora za potrebe Sporazuma i njegova Priloga te se istodobno revidiraju granice različitih zona nadzora iz članka 6. Sporazuma.

Konkretno, treba odrediti novu definiciju revidiranog područja obuhvaćenog Sporazumom. Francuska je prihvatila uvođenje nove francuske zone nadležnosti koja izravno graniči sa zonom zajedničke nadležnosti Francuske i Ujedinjene Kraljevine. Ona obuhvaća područje između zone zajedničke nadležnosti Francuske i Ujedinjene Kraljevine i nove zone nadležnosti Španjolske kako ne bi postojalo nepokriveno područje između stare granice Borskog sporazuma i nove zone nadležnosti Španjolske.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Predloženom izmjenom o praćenju emisija koje uzrokuju brodovi pridonijet će se sprečavanju onečišćenja mora općenito te će se poduprijeti klimatska politika EU-a i obveze EU-a u okviru Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama.

Predložene promjene potpuno su u skladu s širim ciljem izgradnje „Europe koja štiti” prema kojem su naponi Komisije bili usmjereni posljednjih godina, a bit će usmjereni i u budućnosti. Ovaj se Prijedlog temelji na dosadašnjim pozitivnim rezultatima postojećeg okvira te se njime želi poboljšati učinkovita upotreba resursa kako bi se ojačale koordinacija i suradnja ugovornih stranaka Borskog sporazuma.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Preporuka je u skladu s drugim politikama Unije.

Ona posebice pridonosi dvama od deset političkih prioriteta koje je Komisija utvrdila za razdoblje od 2015. do 2019., odnosno stvaranju područja pravosuđa i temeljnih prava utemeljenog na uzajamnom povjerenju te otpornoj energetskej uniji s naprednom klimatskom politikom.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

2.1. Pravna osnova

2.1.1. Načela

Za sklapanje međunarodnog sporazuma u ime Unije potrebno je sudjelovanje i Vijeća i Europskog parlamenta (članak 218. stavci od 3. do 6. UFEU-a). Izmjene međunarodnih sporazuma mogu biti različitog opsega, od isključivo tehničkih prilagodbi do bitnih promjena koje zahtijevaju važne prilagodbe strukture sporazuma. O vrsti izmjena ovisi interni postupak Unije koji se treba primijeniti kako bi se odobrile predmetne izmjene.

Ako je riječ o isključivo tehničkim izmjenama ili onima koje se mogu donijeti „provedbenim aktima”, može se primijeniti pojednostavnjeni postupak (npr. postupci iz članka 218. stavaka od 7. do 9. UFEU-a), a za bitne promjene načelno se mora primijeniti isti postupak kao za sklapanje međunarodnog sporazuma.

Izmjena područja primjene međunarodnog sporazuma treba se u pravilu smatrati bitnom izmjenom za koju je stoga potrebno primijeniti postupak kao za njegovo sklapanje, odnosno članak 218. stavke od 3. do 6. UFEU-a.

Da bi otvorilo postupak, Vijeće na temelju preporuke Komisije donosi odluku kojom se ovlašćuje pregovarač Unije (ovisno o predmetu to može biti Komisija ili Visoki predstavnik) da otvori pregovore u cilju prihvaćanja izmjena. Tako je propisano člankom 218. stavcima 3. i 4. UFEU-a.

Članak 218. stavak 3. i 4. UFEU-a glasi:

3. Komisija ili Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, kada se predviđeni sporazum odnosi isključivo ili poglavito na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, daje preporuke Vijeću koje donosi odluku kojom se odobrava otvaranje pregovora i kojom se, ovisno o predmetu predviđenog sporazuma, imenuje pregovarač Unije ili voditelj pregovaračkog tima Unije.

4. Vijeće može pregovaraču uputiti smjernice i odrediti poseban odbor u savjetovanju s kojim se pregovori moraju voditi.

2.1.2. *Primjena u ovom slučaju*

U slučaju Borskog sporazuma ugovorne stranke na sastanku 8.–10. listopada 2019. trebaju odlučiti o dvije izmjene. Jedna se odnosi na proširenje geografskog područja primjene (izmjena zbog Španjolske), a druga na proširenje materijalnog područja primjene (izmjena MARPOL-a) Sporazuma. Riječ je o bitnim izmjenama, koje se trebaju odobriti u skladu s istim postupkom koji je bio potreban za sklapanje Borskog sporazuma.

Unije je ugovorna stranka Borskog sporazuma. Predviđene izmjene odnose se na nadležnosti Unije u području civilne zaštite i okoliša.

S obzirom na prirodu tih nadležnosti Komisija bi trebala preporučiti Vijeću da je ovlasti da u pregovorima dogovori predviđene izmjene Borskog sporazuma na predstojećem 31. sastanku ugovornih stranaka u cilju odobravanja tih izmjena.

Obje izmjene, u aktualnom obliku nacrt, izravno pridonose ostvarivanju relevantnih političkih ciljeva EU-a. Stoga bi se pregovarački položaj Unije trebao temeljiti na potpori odobrenju obiju izmjena. Budući da položaj Unije nije sporan, nije potrebno predlagati pregovaračke smjernice u smislu članka 218. stavka 4. UFEU-a.

Tekstovi predloženog nacrt izmjena trebaju se priložiti preporuci Komisije.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno postupovna je pravna osnova za preporučenu odluku Vijeća članak 218. stavci 3. i 4. UFEU-a.

2.2. **Zaključak**

Budući da se u pregovorima moraju dogovoriti i potom podržati izmjene Borskog sporazuma, pravna osnova preporuke za odluku Vijeća o odobravanju otvaranja pregovora u ime Europske unije trebao bi biti članak 218. stavci 3. i 4. UFEU-a.

3. **REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA**

- ***Ex post* evaluacija/provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

nije primjenjivo

- **Savjetovanja s dionicima**

nije primjenjivo

Ni jedna od dvije izmjene nije sporna i podupiru ih sve ugovorne stranke, uključujući sve pojedinačne države članice koje su stranke Sporazuma.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

nije primjenjivo

- **Procjena učinka**

nije primjenjivo

Zbog političke nužnosti da se brzo djeluje kako bi EU kao ugovorna stranka Borskog sporazuma mogao pregovarati i glasati o izmjenama Borskog sporazuma na sastanku 8.–10. listopada 2019. te ih poduprijeti na ministarskom sastanku 11. listopada 2019., nije proveden službeni postupak procjene učinka. Taj razmjerni pristup opravdan je i zato što se očekuje da

će izmjene Borskog sporazuma imati isključivo pozitivne gospodarske, društvene i okolišne učinke.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

nije primjenjivo

- **Temeljna prava**

nije primjenjivo

Preporuka je u skladu s Ugovorima EU-a i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Izmjena Borskog sporazuma neće negativno utjecati na proračun Unije.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

nije primjenjivo

- **Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)**

Nije primjenjivo. Vidjeti odjeljak u nastavku.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Jedinim materijalnim člankom prijedloga propisuje se da Vijeće ovlašćuje Komisiju da, u ime Unije, u pregovorima dogovori predviđene izmjene Borskog sporazuma koje se odnose na proširenje materijalnog područja primjene Sporazuma s obzirom na Prilog VI. Konvenciji MARPOL i na proširenje geografskog područja primjene Sporazuma s obzirom na pristupanje Španjolske. Komisija bi trebala podržati te izmjene čak i ako bi se one tijekom pregovora neznatno promijenile.

Zadnje verzije predviđenih izmjena predstavljene su u prilogima ovoj odluci i mogu se sažeti kako slijedi:

Izmjena MARPOL-a

Ugovorne stranke Borskog sporazuma žele iskoristiti uobičajene postupke i sustave za zračno praćenje onečišćenja naftom kako su utvrđeni Sporazumom da bi ih proširile na praćenje pridržavanja propisa o emisijama koje uzrokuju brodovi. Tako će ugovorne stranke moći maksimalno iskoristiti resurse koji se već upotrebljavaju za zračno praćenje i nadzor onečišćenja naftom te će izgraditi osnovu za sveobuhvatni sustav praćenja stanja okoliša Sjevernog mora i pristupnih voda.

Donošenjem odluke kojom se ugovornim strankama predlaže da odobre proširenje mandata Borskog sporazuma s obzirom na Prilog VI. Konvenciji MARPOL poboljšali bi se zajednički nadzor, praćenje i izvješćivanje o emisijama s brodova u području Sjevernog mora. Takva koordinirana aktivnost u okviru Sporazuma pridonijela bi smanjenju rizika za morski okoliš te interesima obalnih država i Unije.

Izmjena zbog Španjolske

Ugovorne stranke Borskog sporazuma jednoglasno su na sastanku 2018. podržale poziv Španjolskoj da pristupi tom sporazumu. Ugovorne stranke naglasile su da bi se uključivanjem

Biskajskog zaljeva poboljšala struktura Sporazuma te da bi rad i stručno znanje Španjolske mogli biti od velike koristi za Bonski sporazum i njegove ugovorne stranke. Istaknule su da cijene sudjelovanje Španjolske kao promatrača u Bonskom sporazumu u prošlosti te njezin pouzdan i vrijedan doprinos radu i uspjehu Sporazuma.

Stoga je 30. listopada 2018. Španjolskoj upućen poziv. Španjolska je u odgovoru od 21. studenoga 2018. potvrdila da želi pristupiti Bonskom sporazumu.

Pristupanje Španjolske rezultirat će novom granicom kojom se područje obuhvaćeno Sporazumom proširuje na jug. Stoga je potrebno preformulirati članak 2. točku (c) i dio I. Priloga. Dio III. Priloga trebalo bi dopuniti koordinatama novih zona nadležnosti Francuske i Španjolske.

Francuska i Španjolska bilateralno su se sastale u studenome/prosinu 2018. kako bi pregovarale o koordinatama nove zajedničke granice i zonama nadležnosti obiju ugovornih stranaka. Francuska je prihvatila uvođenje svoje nove zone nadležnosti koja izravno graniči sa zonom zajedničke nadležnosti Francuske i Ujedinjene Kraljevine kako ne bi postojalo nepokriveno područje između stare granice Bonskog sporazuma i nove zone nadležnosti Španjolske. Zato Biskajski zaljev postaje novi važan sastavni dio područja koje je obuhvaćeno Sporazumom.

Uključivanjem sheme odvojene plovidbe Finisterre u područje obuhvaćeno Bonskim sporazumom ugovorne stranke osiguravaju da se glavni prometni put u Europi koji povezuje Sjeverno more i Sredozemno more obuhvati zajednički koordiniranim sustavom upravljanja pripravnosti i odgovorom.

Iz svega prethodno navedenog proizlazi da bi pristupanje Španjolske Bonskom sporazumu bilo izravno korisno za suradnju među obalnim državama u okviru Bonskog sporazuma.

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o odobravanju otvaranja pregovora u ime Europske unije na 31. sastanku ugovornih stranaka o izmjenama Sporazuma o suradnji i postupanju u slučaju onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima („Bonski sporazum”) s obzirom na pristupanje Kraljevine Španjolske Sporazumu i s obzirom na proširenje područja primjene Sporazuma

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 218. stavke 3. i 4.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

- (1) Unija (tadašnja „Europska ekonomska zajednica”) sklopila je Sporazum o suradnji i postupanju u slučaju onečišćenja Sjevernog mora naftom i drugim štetnim tvarima („Bonski sporazum” ili „Sporazum”) Odlukom Vijeća 84/358/EEZ od 28. lipnja 1984.³ Sporazum je stupio na snagu 1. rujna 1989. Sporazum je izmijenjen 1989., a izmjene su stupile na snagu 1. travnja 1994. Unija (tadašnja „Europska ekonomska zajednica”) odobrila je te izmjene Odlukom Vijeća 93/540/EEZ od 18. listopada 1993.⁴
- (2) Na temelju članka 16. Sporazuma prijedlog ugovorne stranke o izmjeni Sporazuma ili njegova Priloga treba se razmotriti na sastanku ugovornih stranaka. Nakon jednoglasnog donošenja prijedloga Vlada depozitara obavještuje ugovorne stranke o izmjeni. Takva izmjena treba stupiti na snagu prvog dana drugog mjeseca nakon datuma na koji je Vlada depozitara primila obavijesti o odobravanju od svih ugovornih stranaka.
- (3) Na temelju članka 20. Sporazuma ugovorne stranke Sporazuma mogu jednoglasno pozvati svaku drugu obalnu državu na području sjeveroistočnog Atlantika da pristupi tom sporazumu. U tom slučaju članak 2. Sporazuma i njegov Prilog trebaju se na odgovarajući način izmijeniti.
- (4) Ugovorne stranke Bonskog sporazuma trebaju na svojem 31. sastanku od 8. do 10. listopada 2019. na temelju članka 16. Sporazuma jednoglasno donijeti odluku o donošenju izmjena kojima se olakšava proširenje područja primjene Sporazuma s ciljem poboljšanja suradnje u nadzoru s obzirom na zahtjeve iz Priloga VI. Konvenciji MARPOL te odluku na temelju članka 20. Sporazuma kako bi se Kraljevini Španjolskoj omogućilo pristupanje Sporazumu i uvele povezane izmjene.
- (5) Budući da ugovorne stranke trebaju izmijeniti geografsko i materijalno područje primjene Sporazuma, primjereno je da Unija ovlasti Komisiju da kao pregovarač Unije u pregovorima u ime Unije dogovori te izmjene.

³ SL L 188, 16.7.1984., str. 7.

⁴ SL L 263, 22.10.1993., str. 51.

- (6) Donošenjem odluke kojom se ugovornim strankama predlaže da odobre proširenje mandata Borskog sporazuma s obzirom na Prilog VI. Konvenciji MARPOL poboljšali bi se zajednički nadzor, praćenje i izvješćivanje o emisijama s brodova u području Sjevernog mora. Takva koordinirana aktivnost u okviru Sporazuma pridonijela bi smanjenju rizika za morski okoliš te interesima obalnih država i Unije.
- (7) Pristupanje Španjolske dovelo bi do uključivanja Biskajskog zaljeva u područje obuhvaćeno Sporazumom; a Španjolska bi radom i stručnim znanjem pridonijela aktivnostima u okviru Sporazuma. Zahvaljujući uključivanju sheme odvojene plovidbe Finisterre u područje obuhvaćeno Borskim sporazumom glavni prometni put u Europi koji povezuje Sjeverno more i Sredozemno more obuhvatio bi se zajedničkim koordiniranim sustavom upravljanja pripravošću i odgovorom. Stoga se čini da bi se opseg i djelotvornost suradnje u okviru Sporazuma poboljšali.
- (8) U kontekstu prethodno navedenog Unija bi stoga trebala poduprijeti izmjene Borskog sporazuma, one koje se odnose na proširenje materijalnog područja primjene Sporazuma s obzirom na Prilog VI. Konvenciji MARPOL i one koje se odnose na proširenje geografskog područja primjene Sporazuma s obzirom na pristupanje Španjolske.
- (9) Vijeće bi trebalo ovlastiti Komisiju da, u ime Unije, u pregovorima dogovori i podupre donošenje predviđenih izmjena,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

- 1. Komisiju se ovlašćuje da, u ime Unije, u pregovorima dogovori predviđene izmjene Borskog sporazuma koje se odnose na proširenje materijalnog područja primjene Sporazuma s obzirom na Prilog VI. Konvenciji MARPOL i na proširenje geografskog područja primjene Sporazuma s obzirom na pristupanje Španjolske.
- 2. Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 31. sastanku ugovornih stranaka Borskog sporazuma jest da se podupru izmjene Sporazuma u skladu s predviđenim tekstovima tih izmjena priloženima ovoj Odluci.
- 3. Moguće su manje promjene predviđenih tekstova izmjena a da se ne dovede u pitanje potpora Unije tim izmjenama.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*