



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην
39η σύνοδο του εκτελεστικού οργάνου στο πλαίσιο της σύμβασης για τη διαμεθοριακή
ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση**

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Η παρούσα πρόταση αφορά την απόφαση για τον καθορισμό της θέσης που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο εκτελεστικό όργανο της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση («σύμβαση για τον αέρα»), σε συνδυασμό με την απόφαση για τις προτεινόμενες τροποποιήσεις του άρθρου 3α και του παραρτήματος VII του πρωτοκόλλου της εν λόγω σύμβασης για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους (όπως τροποποιήθηκε το 2012).

2. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

2.1. Η σύμβαση για τον αέρα και το πρωτόκολλό της για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους (όπως τροποποιήθηκε το 2012)

Η σύμβαση της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE) για τη διαμεθοριακή ατμοσφαιρική ρύπανση σε μεγάλη απόσταση (η «σύμβαση για τον αέρα»), που εγκρίθηκε το 1979, είναι η πιο προηγμένη περιφερειακή περιβαλλοντική συμφωνία στον τομέα της πολιτικής για τον καθαρό αέρα.

Τον Νοέμβριο του 1999, στο πλαίσιο της σύμβασης για τον αέρα, συμφωνήθηκε το πρωτόκολλο για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους («πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ»). Αποτελεί τη βάση για την οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων¹, η οποία κατέργησε την οδηγία 2001/81/ΕΚ για τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών². Το πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ τροποποιήθηκε το 2012. Η τροποποιημένη έκδοση τέθηκε σε ισχύ στις 7 Οκτωβρίου 2019.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος της σύμβασης για τον αέρα³ και του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ, όπως τροποποιήθηκε το 2012⁴. Όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης για τον αέρα. Μέρη του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ⁵

¹ Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, την τροποποίηση της οδηγίας 2003/35/ΕΚ και την κατάργηση της οδηγίας 2001/81/ΕΚ (ΕΕ L 344 της 17.12.2016, σ. 1-31).

² Οδηγία 2001/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2001, σχετικά με εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους (ΕΕ L 309 της 27.11.2001, σ. 22-30).

³ 81/462/ΕΟΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 11ης Ιουνίου 1981, περί συνάψεως της συμβάσεως για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση (ΕΕ L 171 της 27.6.1981, σ. 11-24).

⁴ 2003/507/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2003, για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο πρωτόκολλο της σύμβασης του 1979 για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους (ΕΕ L 179 της 17.7.2003, σ. 1-2). Απόφαση (ΕΕ) 2017/1757 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2017, για την αποδοχή εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης τροποποίησης του πρωτοκόλλου του 1999 στη σύμβαση του 1979 για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους (ΕΕ L 248 της 27.9.2017, σ. 3-75).

⁵ Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Κάτω Χώρες, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Τσεχική Δημοκρατία και Φινλανδία (κατάσταση όσον αφορά τις επικυρώσεις στις 12 Αυγούστου 2019).

είναι 21 κράτη μέλη, ενώ 15 κράτη μέλη μέχρι σήμερα έχουν κάνει δεκτή την τροποποίηση του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ, η οποία έγινε το 2012⁶.

2.2. Το εκτελεστικό όργανο

Το εκτελεστικό όργανο είναι το διοικητικό όργανο της σύμβασης για τον αέρα και απαρτίζεται από αντιπροσώπους των μερών της σύμβασης. Σύμφωνα με το άρθρο 10 της σύμβασης για τον αέρα, το εκτελεστικό όργανο επανεξετάζει την εφαρμογή και την ανάπτυξη της σύμβασης και των πρωτοκόλλων της.

Στόχος του εκτελεστικού οργάνου είναι να λαμβάνει αποφάσεις με συναίνεση⁷.

Οι τροποποιήσεις του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ εγκρίνονται με ομοφωνία των Μερών που είναι παρόντα σε σύνοδο του εκτελεστικού οργάνου⁸.

2.3. Η προβλεπόμενη απόφαση του εκτελεστικού οργάνου

Στις 9-13 Δεκεμβρίου 2019, κατά τη διάρκεια της 39ης συνόδου του, το εκτελεστικό όργανο θα εξετάσει και ενδεχομένως θα εγκρίνει τις προτεινόμενες από τις ΗΠΑ τροποποιήσεις του άρθρου 3α και του παραρτήματος VII του τροποποιημένου πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ («η προβλεπόμενη πράξη»).

Σκοπός της προβλεπόμενης πράξης είναι να επεκταθεί η δυνατότητα στις χώρες της περιοχής της Ανατολικής Ευρώπης, του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας να εφαρμόσουν ευέλικτες χρονικές κλιμακώσεις για την εκπλήρωση ορισμένων υποχρεώσεων, ώστε να διευκολυνθεί η κύρωση του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ.

Η προβλεπόμενη πράξη θα καταστεί δεσμευτική για τα μέρη:

– Σύμφωνα με το άρθρο 13α του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ, το οποίο προβλέπει ότι οι τροποποιήσεις του πρωτοκόλλου τίθενται σε ισχύ για τα μέρη που τις έχουν αποδεχθεί την ενηκοστή ημέρα από την ημερομηνία κατάθεσης των εγγράφων αποδοχής από τα δύο τρίτα όσων ήταν μέρη κατά τον χρόνο της έγκρισης των τροποποιήσεων⁹.

– Για τα μέρη που την έχουν αποδεχθεί, προβλέπεται διαφορετική διαδικασία για τις τροποποιήσεις των παραρτημάτων IV έως XI του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ: οι τροποποιήσεις αυτές αρχίζουν να ισχύουν ένα έτος από την ημερομηνία κοινοποίησης της απόφασης σε όλα τα μέρη, εκτός από τα μέρη που κοινοποιούν στον θεματοφύλακα ότι δεν είναι σε θέση να εγκρίνουν τις τροποποιήσεις. Εάν υποβάλουν τέτοια κοινοποίηση 16 ή περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη, η τροποποίηση δεν τίθεται σε ισχύ¹⁰.

Στην πράξη, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν θα επηρεάσουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών, δεδομένου ότι οι εν λόγω υποχρεώσεις αποτελούν ήδη μέρος του ενωσιακού κεκτημένου και εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις θα παρέχουν τη δυνατότητα στις χώρες που δεν είναι μέλη της ΕΕ, ιδίως στις χώρες της περιοχής της Ανατολικής Ευρώπης, του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας, να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν για παρατεταμένο χρονικό διάστημα την ευελιξία που έχει ήδη αποτελέσει

⁶ Βουλγαρία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Κάτω Χώρες, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σουηδία, Τσεχική Δημοκρατία και Φινλανδία (κατάσταση όσον αφορά τις επικυρώσεις στις 12 Αυγούστου 2019).

⁷ Κανονισμός λειτουργίας του εκτελεστικού οργάνου της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, όπως εγκρίθηκε με την απόφαση 2010/9 και τροποποιήθηκε με την απόφαση 2013/1, άρθρο 29.

⁸ Πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ (τροποποιήθηκε το 2012), άρθρο 13α παράγραφος 3.

⁹ Πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ (τροποποιήθηκε το 2012), άρθρο 13α παράγραφος 3.

¹⁰ Πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ (τροποποιήθηκε το 2012), άρθρο 13α παράγραφος 7.

αντικείμενο διαπραγμάτευσης και συμφωνίας στο πλαίσιο της τροποποίησης του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ το 2012.

3. ΘΕΣΗ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΛΗΦΘΕΙ ΕΞ ΟΝΟΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Οι ευέλικτες χρονικές κλιμακώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3α και στο παράρτημα VII του τροποποιημένου πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ συμφωνήθηκαν και εγκρίθηκαν το 2012 προκειμένου να υπάρξει ένας απλουστευμένος μηχανισμός εισόδου ώστε να ενθαρρυνθεί η κύρωση από περισσότερα μέρη. Έως τον Αύγουστο του 2019 καμία χώρα της Ανατολικής Ευρώπης, του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας δεν είχε κάνει ακόμη χρήση αυτής της ευελιξίας. Έπειτα από συζητήσεις σχετικά με τα υφιστάμενα εμπόδια κύρωσης που αντιμετωπίζουν οι χώρες αυτής της περιοχής, τα μέρη της σύμβασης για τον αέρα, κατά τη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας για τη στρατηγική και την επανεξέταση στις 20-24 Μαΐου 2019, εξέφρασαν συνεπώς το ενδιαφέρον τους για την αντιμετώπιση και την παράταση αυτών των ευέλικτων χρονικών κλιμακώσεων.

Χωρίς την επέκταση της ευελιξίας, θεωρείται απίθανο οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας να κυρώσουν το πρωτόκολλο στο εγγύς μέλλον. Είναι προς το συμφέρον της ΕΕ οι γειτονικές χώρες να κυρώσουν το πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ για να συμβάλουν στη μείωση της διαμεθοριακής ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προέρχεται από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας προς τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Οι διατάξεις της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 αντικατοπτρίζουν τις υποχρεώσεις του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ.

4. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

4.1. Διαδικαστική νομική βάση

4.1.1. Αρχές

Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) προβλέπει την έκδοση αποφάσεων για τον καθορισμό «των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, με εξαίρεση τις πράξεις που συμπληρώνουν ή τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας.»

Η έννοια των πράξεων «που παράγουν έννομα αποτελέσματα» περιλαμβάνει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα δυνάμει των κανόνων του διεθνούς δικαίου που διέπουν το εν λόγω όργανο. Περιλαμβάνει επίσης πράξεις που δεν έχουν δεσμευτική ισχύ βάσει του διεθνούς δικαίου, αλλά «επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζει ο νομοθέτης της Ένωσης»¹¹.

4.1.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Το εκτελεστικό όργανο είναι όργανο που έχει συσταθεί με συμφωνία, και συγκεκριμένα τη σύμβαση για τον αέρα.

Η πράξη την οποία καλείται να θεσπίσει το εκτελεστικό όργανο συνιστά πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα. Η προβλεπόμενη πράξη θα είναι δεσμευτική βάσει του διεθνούς δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 13α του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ.

¹¹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Οκτωβρίου 2014, Γερμανία κατά Συμβουλίου, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, σκέψεις 61 έως 64.

Η προβλεπόμενη πράξη δεν συμπληρώνει ούτε τροποποιεί το θεσμικό πλαίσιο της σύμβασης για τον αέρα ή του πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ.

Συνεπώς, η διαδικαστική νομική βάση για την προτεινόμενη απόφαση είναι το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

4.2. Ουσιαστική νομική βάση

4.2.1. Αρχές

Η ουσιαστική νομική βάση για την έκδοση απόφασης βάσει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ εξαρτάται πρωτίστως από τον στόχο και το περιεχόμενο της προβλεπόμενης πράξης σε σχέση με την οποία λαμβάνεται θέση εξ ονόματος της Ένωσης. Αν η προβλεπόμενη πράξη επιδιώκει διττό σκοπό ή έχει δύο συνιστώσες και αν ένας από τους σκοπούς ή μία από τις συνιστώσες μπορεί να χαρακτηριστεί κύριος ή κύρια, ενώ ο άλλος ή η άλλη έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα, η απόφαση δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο ουσιαστική νομική βάση, δηλαδή εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή συνιστώσα.

4.2.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Ο κύριος σκοπός και το περιεχόμενο της προβλεπόμενης πράξης αφορούν το περιβάλλον.

Συνεπώς, η ουσιαστική νομική βάση για την προτεινόμενη απόφαση είναι το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ.

4.3. Συμπέρασμα

Η νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης θα πρέπει να είναι το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

5. ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Καθώς η πράξη του εκτελεστικού οργάνου θα τροποποιήσει το πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ στο πλαίσιο της σύμβασης για τον αέρα, είναι σκόπιμο να δημοσιευθεί στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* μετά την έκδοσή της.

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην 39η σύνοδο του εκτελεστικού οργάνου στο πλαίσιο της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 191, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Το πρωτόκολλο για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους, όπως τροποποιήθηκε το 2012 (εφεξής «το πρωτόκολλο»), στο πλαίσιο της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, εγκρίθηκε από την Ένωση με την απόφαση (ΕΕ) 2017/1757 του Συμβουλίου¹² και άρχισε να ισχύει στις 7 Οκτωβρίου 2019.
- (2) Σύμφωνα με το άρθρο 13α του πρωτοκόλλου, το εκτελεστικό όργανο μπορεί να εγκρίνει τροποποιήσεις του πρωτοκόλλου και των παραρτημάτων του.
- (3) Το εκτελεστικό όργανο, κατά την 39η σύνοδό του στις 9-13 Δεκεμβρίου, πρόκειται να εγκρίνει τροποποιήσεις του πρωτοκόλλου (άρθρο 3α) και των παραρτημάτων του (παράρτημα VII) με σκοπό να διευκολυνθεί η κύρωση του πρωτοκόλλου από τα μέρη που δεν είναι μέλη της ΕΕ.
- (4) Είναι σκόπιμο να καθοριστεί η θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο εκτελεστικό όργανο, δεδομένου ότι το αντικείμενο και το περιεχόμενο του προς τροποποίηση πρωτοκόλλου καλύπτεται από το ενωσιακό κεκτημένο και ιδίως από την οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹³,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Η θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στην 39η σύνοδο του εκτελεστικού οργάνου της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση είναι η ακόλουθη:

¹² Απόφαση (ΕΕ) 2017/1757 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2017, για την αποδοχή εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης τροποποίησης του πρωτοκόλλου του 1999 στη σύμβαση του 1979 για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους (ΕΕ L 248 της 27.9.2017, σ. 3-75).

¹³ Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, την τροποποίηση της οδηγίας 2003/35/ΕΚ και την κατάργηση της οδηγίας 2001/81/ΕΚ (ΕΕ L 344 της 17.12.2016, σ. 1-31).

Υποστηρίζεται η πρόταση που υπέβαλαν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής για την τροποποίηση του άρθρου 3α και του παραρτήματος VII του πρωτοκόλλου με σκοπό την παράταση των ευέλικτων χρονικών κλιμακώσεων από το 2019 έως το 2024 και από το 2022 έως το 2028.

Άρθρο 2

Υπό το πρίσμα των εξελίξεων στην 39η σύνοδο του εκτελεστικού οργάνου της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, οι εκπρόσωποι της Ένωσης μπορούν να αποφασίσουν τη βελτίωση της θέσης που αναφέρεται στο άρθρο 1, κατόπιν διαβούλευσης με τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο επιτόπιων συνεδριάσεων συντονισμού, χωρίς περαιτέρω απόφαση του Συμβουλίου.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Επιτροπή.

Βρυξέλλες,

*Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος*