



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.10.2019 r.
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej na 39. sesji
Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia
powietrza na dalekie odległości**

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości („konwencja w sprawie zanieczyszczania powietrza”) w związku z decyzją w sprawie proponowanych zmian art. 3a i załącznika VII do Protokołu w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej (zmienionego w 2012 r.).

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja w sprawie zanieczyszczania powietrza i protokół do niej w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej (zmieniony w 2012 r.)

Przyjęta w 1979 r. Konwencja EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości (zwana dalej „konwencją w sprawie zanieczyszczania powietrza”) jest najbardziej zaawansowanym regionalnym porozumieniem środowiskowym dotyczącym polityki czystego powietrza.

W listopadzie 1999 r. na podstawie powyższej konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza uzgodniono protokół w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej (zwany dalej „protokołem z Göteborga”). Stanowi on podstawę dyrektywy (UE) 2016/2284¹ w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, która uchyliła dyrektywę 2001/81/WE² w sprawie krajowych poziomów emisji. Protokół z Göteborga został zmieniony w 2012 r. Jego zmieniona wersja weszła w życie w dniu 7 października 2019 r.

Unia Europejska jest stroną konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza³ i protokołu z Göteborga w wersji zmienionej w 2012 r.⁴ Wszystkie państwa członkowskie są stronami konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza; 21 państw członkowskich jest stronami

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE, Dz.U. L 344 z 17.12.2016, s. 1.

² Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza, Dz.U. L 309 z 27.11.2001, s. 22.

³ 81/462/EWG: Decyzja Rady z dnia 11 czerwca 1981 r. w sprawie zawarcia Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, Dz.U. L 171 z 27.6.1981, s. 11.

⁴ 2003/507/WE: Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Protokołu do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości z 1979 r. w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej, Dz.U. L 179 z 17.7.2003, s. 1; Decyzja Rady (UE) 2017/1757 z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia w imieniu Unii Europejskiej zmiany Protokołu z 1999 r. do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej z 1979 r., Dz.U. L 248 z 27.9.2017, s. 3.

protokołu z Göteborga⁵, a do chwili obecnej 15 państw członkowskich przyjęło zmiany do protokołu z Göteborga z 2012 r.⁶.

2.2. Organ Wykonawczy

Organ Wykonawczy jest organem zarządzającym konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza i składa się z przedstawicieli stron konwencji. Zgodnie z art. 10 konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza Organ Wykonawczy dokonuje przeglądu wdrażania i realizacji konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza i jej protokołów.

Organ Wykonawczy dąży do podejmowania decyzji w drodze konsensusu⁷.

Zmiany protokołu z Göteborga przyjmowane są w drodze porozumienia stron obecnych na sesji Organu Wykonawczego⁸.

2.3. Planowany akt Organu Wykonawczego

W dniach 9–13 grudnia 2019 r. podczas swojego 39. posiedzenia Organ Wykonawczy omówi i ewentualnie przyjmie zmiany zaproponowane przez Stany Zjednoczone do art. 3a zmienionego protokołu z Göteborga i załącznika VII do niego („planowany akt”).

Celem planowanego aktu jest rozszerzenie możliwości państw z regionu Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej (EECCA) w zakresie stosowania elastycznego harmonogramu realizacji pewnych zobowiązań, co ma ułatwić ratyfikację przez te państwa protokołu z Göteborga.

Planowany akt stanie się wiążący dla stron:

– zgodnie z art. 13a protokołu z Göteborga, który przewiduje, że zmiany protokołu wchodzi w życie w odniesieniu do stron, które je przyjęły, dziewięćdziesiątego dnia po dacie złożenia u depozytariusza dokumentów ich przyjęcia przez dwie trzecie stron, które były stronami w czasie ich przyjmowania⁹;

– w odniesieniu do stron, które przyjęły konwencję, przewiduje się inną procedurę dotyczącą zmian załączników IV-XI do protokołu z Göteborga: takie zmiany stają się skuteczne po upływie jednego roku od daty zawiadomienia wszystkich stron o decyzji, z wyjątkiem tych stron, które powiadomią depozytariusza, że nie są w stanie zatwierdzić zmiany. Jeżeli łączna liczba stron, które dostarczą taką notyfikację, wynosi co najmniej 16, dana zmiana nie wchodzi w życie¹⁰.

W praktyce proponowane zmiany nie będą miały wpływu na zobowiązania państw członkowskich, ponieważ przedmiotowe zobowiązania są już częścią dorobku prawnego UE i są stosowane przez państwa członkowskie. Proponowane zmiany umożliwiłyby jednak stronom spoza UE, zwłaszcza z regionu EECCA, korzystanie w dalszym ciągu z elastycznego podejścia, które wynegocjowano i uzgodniono w ramach zmiany protokołu z Göteborga z 2012 r. przez dłuższy czas.

⁵ Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (stan ratyfikacji na dzień 12 sierpnia 2019 r.).

⁶ Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Niemcy, Łotwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (stan ratyfikacji na dzień 12 sierpnia 2019 r.).

⁷ Regulamin sesji Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, przyjęty decyzją 2010/9 i zmieniony decyzją 2013/1, pkt 29.

⁸ Protokół z Göteborga (zmieniony w 2012 r.), art. 13a ust. 3.

⁹ Protokół z Göteborga (zmieniony w 2012 r.), art. 13a ust. 3.

¹⁰ Protokół z Göteborga (zmieniony w 2012 r.), art. 13a ust. 7.

3. STANOWISKO, JAKIE MA ZOSTAĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

Elastyczny harmonogram w art. 3a zmienionego protokołu z Göteborga i załączniku VII do niego został uzgodniony i przyjęty w 2012 r. w celu zapewnienia uproszczonego mechanizmu przystępowania, aby zachęcić do ratyfikowania większą liczbę stron. Do sierpnia 2019 r. ani jedno państwo EECCA nie zdołało jeszcze skorzystać z tego elastycznego podejścia. W następstwie dyskusji o istniejących barierach utrudniających ratyfikację krajom EECCA na posiedzeniu stron konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza w ramach grupy roboczej ds. strategii i przeglądu, które odbyło się w dniach 20–24 maja 2019 r., wyrażono zainteresowanie zajęciem się kwestią tego elastycznego harmonogramu oraz przedłużeniem okresu jego stosowania.

Uważa się, że jest mało prawdopodobne, by państwa EECCA ratyfikowały protokół w najbliższej przyszłości, jeżeli okres stosowania elastycznego podejścia nie zostanie przedłużony. W interesie UE leży ratyfikowanie protokołu z Göteborga przez państwa z nią sąsiadujące, aby zmniejszyć transgraniczne zanieczyszczenia powietrza, które docierają do państw członkowskich UE z państw EECCA.

Przepisy dyrektywy (UE) 2016/2284 odzwierciedlają zobowiązania wynikające z protokołu z Göteborga.

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 na mocy prawa międzynarodowego nie są wiążące, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”¹¹.

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Organ Wykonawczy jest organem utworzonym na mocy umowy, a mianowicie konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza.

Akt, który ma zostać przyjęty przez Organ Wykonawczy, stanowi akt mający skutki prawne. Planowany akt będzie wiążący na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 13a protokołu z Göteborga.

Planowany akt nie uzupełnia ani nie zmienia ram instytucjonalnych konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza ani protokołu z Göteborga.

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

¹¹ 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.

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.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do środowiska.

Materialną podstawą prawną decyzji, której dotyczy wniosek, jest zatem art. 191 TFUE.

4.3. Wniosek

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

5. PUBLIKACJA PLANOWANEGO AKTU

Ponieważ akt Organu Wykonawczego wprowadzi zmiany w protokole z Göteborga do konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza, akt ten po jego przyjęciu należy opublikować w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej na 39. sesji
Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia
powietrza na dalekie odległości**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Protokół w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej załączony do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (zwany dalej „protokołem”), został zatwierdzony przez Unię, w zmienionej wersji przyjętej w 2012 r., na mocy decyzji Rady (UE) 2017/1757¹² i wszedł w życie w dniu 7 października 2019 r.
- (2) Zgodnie z art. 13a protokołu Organ Wykonawczy może przyjmować zmiany protokołu i załączników do niego.
- (3) Podczas swojej 39. sesji, która odbędzie się w dniach 9–13 grudnia, Organ Wykonawczy ma przyjąć zmiany protokołu (art. 3a) oraz załączników do niego (załącznik VII) w celu ułatwienia stronom spoza UE ratyfikacji protokołu.
- (4) Należy ustalić stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach Organu Wykonawczego, ponieważ przedmiot i treść zmienianego protokołu są uwzględnione w dorobku prawnym UE, w szczególności w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284¹³,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na 39. posiedzeniu Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, jest następujące:

¹² Decyzja Rady (UE) 2017/1757 z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia w imieniu Unii Europejskiej zmiany Protokołu z 1999 r. do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej z 1979 r., Dz.U. L 248 z 27.9.2017, s. 3.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE, Dz.U. L 344 z 17.12.2016, s. 1.

Popiera się wniosek złożony przez Stany Zjednoczone Ameryki w sprawie zmiany art. 3a protokołu i załącznika VII do protokołu w celu przedłużenia okresu stosowania elastycznego harmonogramu na lata 2019–2024 i 2022–2028.

Artykuł 2

W zależności od rozwoju sytuacji na 39. sesji Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości przedstawiciele Unii, w porozumieniu z państwami członkowskimi, mogą uzgodnić doprecyzowanie stanowiska, o którym mowa w art. 1, podczas organizowanych na miejscu posiedzeń koordynacyjnych, bez kolejnej decyzji Rady.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*