



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

**o stališču, ki naj se v imenu Evropske unije zastopa na 39. zasedanju izvršnega organa
Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o stališču, ki naj se v imenu Unije zastopa v izvršnem organu Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (v nadaljnjem besedilu: Konvencija o zraku) v zvezi s sklepom o predlaganih spremembah člena 3a in Priloge VII k Protokolu o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona h Konvenciji o zraku (kot je bil spremenjen leta 2012).

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Konvencija o zraku in njen Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona (kot je bil spremenjen leta 2012)

Konvencija UNECE o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (Konvencija o zraku), sprejeta leta 1979, je najnaprednejši regionalni okoljski sporazum o ukrepih za čist zrak.

V okviru Konvencije o zraku je bil novembra 1999 sklenjen Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona (v nadaljnjem besedilu: Göteborgski protokol). Protokol je podlaga za Direktivo (ES) 2016/2284¹ o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka, ki je razveljavila Direktivo 2001/81/ES² o nacionalnih zgornjih mejah emisij. Göteborgski protokol je bil spremenjen leta 2012. Spremenjena različica je začela veljati 7. oktobra 2019.

Evropska unija je pogodbenica Konvencije o zraku³ in Göteborgskega protokola, kot je bil spremenjen leta 2012⁴. Vse države članice so pogodbenice Konvencije o zraku; 21 držav članic je pogodbenic Göteborgskega protokola⁵ in 15 držav članic je do zdaj sprejelo spremembo Göteborgskega protokola iz leta 2012⁶.

2.2. Izvršni organ

Izvršni organ je upravni organ Konvencije o zraku, ki ga sestavljajo predstavniki pogodbenic Konvencije. Izvršni organ v skladu s členom 10 Konvencije o zraku pregleda izvajanje in razvoj Konvencije o zraku in njenih protokolov.

¹ Direktiva (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka, spremembi Direktive 2003/35/ES in razveljavitvi Direktive 2001/81/ES (UL L 344, 17.12.2016, str. 1–31).

² Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL L 309, 27.11.2001, str. 22–30).

³ 81/462/EGS: Sklep Sveta z dne 11. junija 1981 o sklenitvi Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (UL L 171, 27.6.1981, str. 11–24).

⁴ 2003/507/ES: Sklep sveta z dne 13. junija 2003 o pristopu Evropske skupnosti k Protokolu o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (UL L 179, 17/07/2003, str. 0001 – 0002); Sklep Sveta (EU) 2017/1757 z dne 17. julija 2017 o sprejetju, v imenu Evropske unije, spremembe Protokola iz leta 1999 o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (UL L 248, 27.9.2017, str. 3–75).

⁵ Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Madžarska, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo (stanje ratifikacij 12. avgusta 2019).

⁶ Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Finska, Nemčija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo (stanje ratifikacij 12. avgusta 2019).

Izvršni organ si prizadeva za soglasno sprejemanje sklepov⁷.

Spremembe Göteborgskega protokola se sprejmejo s soglasjem pogodbenic, ki so prisotne na zasedanju izvršnega organa⁸.

2.3. Predvideni sklep izvršnega organa

Izvršni organ bo na svojem 39. zasedanju od 9. do 13. decembra 2019 razpravljal o spremembah člena 3a in Priloge VII spremenjenega Göteborgskega protokola (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt), ki so jih predlagale ZDA, in jih po možnosti sprejel.

Cilj predvidenega akta je podaljšanje možnosti držav na območju vzhodne Evrope, Kavkaza in Srednje Azije (regija EECCA), da uporabijo prožne časovne roke pri izpolnjevanju nekaterih obveznosti in tako lažje ratificirajo Göteborgski protokol.

Predvideni akt bo za pogodbenice postal zavezujoč:

– v skladu s členom 13a Göteborgskega protokola, ki določa, da začnejo spremembe Protokola veljati za pogodbenice, ki so jih sprejele, devetdeseti dan po tem, ko sta dve tretjini tistih pogodbenic, ki so bile v času sprejetja sprememb že pogodbenice, deponirali svoje listine o njihovem sprejetju pri depozitarju⁹;

– za pogodbenice, ki so spremembo sprejele, je predviden drugačen postopek v zvezi s spremembami prilog od IV do XI Göteborgskega protokola: takšne spremembe začnejo veljati eno leto po datumu, ko je bila odločitev sporočena vsem pogodbenicam, razen za tiste pogodbenice, ki depozitarja uradno obvestijo, da spremembe ne morejo odobriti. Če takšno uradno obvestilo predloži 16 ali več pogodbenic, sprememba ne začne veljati¹⁰.

Predlagane spremembe v praksi ne bodo vplivale na obveznosti držav članic, saj so zadevne obveznosti že vključene v pravni red EU in jih države članice izpolnjujejo. Vendar pa bi predlagane spremembe pogodbenicam, ki niso članice EU, zlasti tistim iz regije EECCA, omogočile, da dalj časa še naprej uporabljajo prožnost, že izpogajano in dogovorjeno v okviru spremembe Göteborgskega protokola iz leta 2012.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

Prožni časovni roki iz člena 3a in Priloge VII spremenjenega Göteborgskega protokola so bili leta 2012 dogovorjeni in sprejeti z namenom poenostavitve mehanizma vstopa, ki bi več pogodbenic spodbudil k ratifikaciji. Do avgusta 2019 nobeni državi EECCA še ni uspelo izkoristiti te prožnosti. Po razpravi o obstoječih ovirah za ratifikacijo za države EECCA so pogodbenice Konvencije o zraku na srečanju delovne skupine za strategijo in pregled, ki je potekalo od 20. do 24. maja 2019, izrazile interes za podaljšanje teh prožnih časovnih rokov.

Brez podaljšanja prožnosti ni verjetno, da bodo države EECCA v bližnji prihodnosti ratificirale Protokol. V interesu EU je, da sosednje države ratificirajo Göteborgski protokol in tako pomagajo zmanjšati čezmejno onesnaževanje zraka, ki prihaja iz držav EECCA v države članice EU.

Določbe iz Direktive (EU) 2016/2284 ustrezajo obveznostim iz Göteborgskega protokola.

⁷ Poslovnik za zasedanja izvršnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, kot je bil sprejet s Sklepom 2010/9 in spremenjen s Sklepom 2013/1, predpis 29.

⁸ Göteborgski protokol (spremenjen leta 2012), člen 13a, odstavek 3.

⁹ Göteborgski protokol (spremenjen leta 2012), člen 13a, odstavek 3.

¹⁰ Göteborgski protokol (spremenjen leta 2012), člen 13a, odstavek 7.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ureja sklepe o določitvi „*stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma*“.

Pojem „*akti s pravnim učinkom*“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „*odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije*“.¹¹

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Izvršni organ je organ, ustanovljen s sporazumom, in sicer s Konvencijo o zraku.

Akt, ki naj bi ga izvršni organ sprejel, je akt s pravnim učinkom. Predvideni akt bo v skladu s členom 13a Göteborgskega protokola zavezujoč v mednarodnem pravu.

Predvideni akt ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira Konvencije o zraku ali Göteborgskega protokola.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na okolje.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 191 PDEU.

4.3. Sklep

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 191 PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

5. OBJAVA PREDVIDENEGA AKTA

Ker bo akt izvršnega organa spremenil Göteborgski protokol v okviru Konvencije o zraku, ga je primerno po sprejetju objaviti v *Uradnem listu Evropske unije*.

¹¹ Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki naj se v imenu Evropske unije zastopa na 39. zasedanju izvršnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 191 v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona je spremenjena različica, sprejeta leta 2012 (v nadaljnjem besedilu: Protokol) v okviru Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, ki jo je Unija odobrila s Sklepom Sveta (EU) 2017/1757 ⁽¹²⁾ in je začela veljati 7. oktobra 2019.
- (2) Izvršni organ lahko v skladu s členom 13a Protokola sprejme spremembe Protokola in njegovih prilog.
- (3) Izvršni organ naj bi na svojem 39. zasedanju, ki bo potekalo od 9. do 13. decembra, sprejel spremembe Protokola (člen 3a) in njegovih prilog (Priloga VII), da bi pogodbenicam, ki niso članice EU, olajšal ratifikacijo Protokola.
- (4) Primerno je določiti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v izvršnem organu, saj sta predmet in vsebina Protokola, ki bo spremenjen, zajeta v pravnem redu EU in zlasti Direktivi (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹³⁾ –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije sprejme na 39. zasedanju izvršnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, je:

predlog Združenih držav Amerike o spremembi člena 3a in Priloge VII Protokola za podaljšanje prožnih časovnih rokov z leta 2019 na leto 2024 in z leta 2022 na leto 2028 se podpre.

¹² Sklep Sveta (EU) 2017/1757 z dne 17. julija 2017 o sprejetju, v imenu Evropske unije, spremembe Protokola iz leta 1999 o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (UL L 248, 27.9.2017, str. 3–75).

¹³ Direktiva (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka, spremembi Direktive 2003/35/ES in razveljavitvi Direktive 2001/81/ES (UL L 344, 17.12.2016, str. 1–31).

Člen 2

Glede na razvoj dogodkov na 39. zasedanju izvršnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja se lahko predstavniki Unije po posvetovanju z državami članicami in med usklajevalnimi sestanki na kraju samem ter brez nadaljnjega sklepa Sveta dogovorijo o manjših spremembah stališča iz člena 1.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*