



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.10.2019.
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 39. zasjedanju Izvršnog tijela
Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka**

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u Izvršnom tijelu Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka (Konvencija o zraku) u vezi s odlukom o predloženim izmjenama članka 3.a Protokola uz Konvenciju o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona (kako je izmijenjen 2012.) i Dodatka VII. tom protokolu.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o zraku i njezin Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona (kako je izmijenjen 2012.)

Konvencija UNECE-a o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka („Konvencija o zraku”), donesena 1979., najnapredniji je regionalni sporazum o zaštiti okoliša koji se bavi politikom za čisti zrak.

U okviru Konvencije o zraku, u studenome 1999. dogovoren je Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona („Protokol iz Göteborga”). Na njemu se temelji Direktiva (EZ) 2016/2284¹ o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, kojom je izvan snage stavljena Direktiva 2001/81/EZ² o nacionalnim gornjim granicama emisija. Protokol iz Göteborga izmijenjen je 2012. Izmijenjena verzija stupila je na snagu 7. listopada 2019.

Europska unija stranka je Konvencije o zraku³ i Protokola iz Göteborga kako je izmijenjen 2012.⁴ Sve države članice stranke su Konvencije o zraku, njih 21 stranke su Protokola iz Göteborga⁵, a 15 ih je dosad prihvatilo izmjenu Protokola iz 2012.⁶

2.2. Izvršno tijelo

Izvršno tijelo je upravljačko tijelo Konvencije o zraku i sastoji se od predstavnika stranaka Konvencije. Na temelju članka 10. Konvencije o zraku Izvršno tijelo preispituje provedbu i razvoj Konvencije o zraku i njezinih protokola.

Izvršno tijelo odluke nastoji donijeti konsenzusom⁷.

¹ Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ, SL L 344, 17.12.2016., str. 1.–31.

² Direktiva 2001/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o nacionalnim gornjim granicama emisije za određene onečišćujuće tvari (SL L 309, 27.11.2001., str. 22.–30.).

³ 81/462/EEZ: Odluka Vijeća od 11. lipnja 1981. o zaključivanju Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka (SL L 171, 27.6.1981., str. 11.–24.).

⁴ 2003/507/EZ: Odluka Vijeća od 13. lipnja 2003. o pristupanju Europske zajednice Protokolu o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine (SL L 179, 17.7.2003., str. 1.–2.). Odluka Vijeća (EU) 2017/1757 od 17. srpnja 2017. o prihvatu, u ime Europske unije, izmjene Protokola iz 1999. o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine (SL L 248, 27.9.2017., str. 3.–75.).

⁵ Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Finska, Francuska, Hrvatska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (status ratifikacije 12. kolovoza 2019.).

⁶ Bugarska, Cipar, Češka, Finska, Hrvatska, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (status ratifikacije 12. kolovoza 2019.).

Izmjene Protokola iz Göteborga donose se konsenzusom stranaka prisutnih na zasjedanju Izvršnog tijela⁸.

2.3. Predviđena odluka Izvršnog tijela

Na svojem 39. zasjedanju, koja će se održati od 9. do 13. prosinca 2019., Izvršno tijelo raspravljat će o izmjenama članka 3.a izmijenjenog Protokola iz Göteborga i Dodatka VII. tom protokolu koje je predložio SAD te će eventualno i donijeti te izmjene („predviđeni akt”).

Svrha je predviđenog akta zemljama u regiji istočne Europe, Kavkaza i središnje Azije (EECCA) produljiti mogućnost primjene fleksibilnog roka za ispunjavanje određenih obveza kako bi se olakšala njihova ratifikacija Protokola iz Göteborga.

Predviđeni akt bit će obvezujući za stranke:

– u skladu s člankom 13.a Protokola iz Göteborga, kojim se propisuje da izmjene Protokola stupaju na snagu za stranke koje su ih prihvatile devedesetog dana nakon datuma kad su dvije trećine onih koje su bile stranke u trenutku donošenja položile svoje isprave o prihvatu⁹,

– za stranke koje su ga prihvatile predviđen je drugačiji postupak u vezi s izmjenama dodataka od IV. do XI. Protokolu iz Göteborga: takve izmjene stupaju na snagu godinu dana od datuma priopćenja odluke svim strankama, osim za one stranke koje obavijeste depozitara da ne mogu odobriti izmjenu. Ako takvu obavijest podnese najmanje 16 stranaka, izmjena ne stupa na snagu¹⁰.

Predložene izmjene u praksi neće utjecati na obveze država članica jer su predmetne obveze već dio pravne stečevine EU-a i primjenjuju se u državama članicama. Predloženim izmjenama, međutim, predviđela bi se mogućnost da se stranke izvan EU-a, posebno u regiji EECCA, tijekom duljeg razdoblja nastave koristiti fleksibilnošću koja je već dogovorena u okviru izmjene Protokola iz Göteborga iz 2012.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Fleksibilni rokovi u članku 3.a izmijenjenog Protokola iz Göteborga i Dodatku VII. tom protokolu dogovoreni su i doneseni 2012. kako bi se osigurao pojednostavnjeni ulazni mehanizam za poticanje više stranaka na ratifikaciju. Do kolovoza 2019. još ni jedna zemlja iz regije EECCA nije uspjela iskoristiti tu fleksibilnost. Nakon rasprava o postojećim preprekama ratifikaciji u zemljama regije EECCA, stranke Konvencije o zraku koje su sudjelovale na sastanku Radne skupine za strategiju i reviziju od 20. do 24. svibnja 2019. izrazile su interes za razmatranje i produljenje tih fleksibilnih rokova.

Bez proširenja fleksibilnosti ne smatra se izglednim da će države regije EECCA u skorijoj budućnosti ratificirati Protokol. U interesu je EU-a da susjedne zemlje ratificiraju Protokol iz Göteborga kako bi se pridonijelo smanjenju prekograničnog onečišćenja zraka koje dolazi iz zemalja regije EECCA u države članice EU-a.

Odredbe Direktive (EU) 2016/2284 odgovaraju odredbama Protokola iz Göteborga.

⁷ Poslovnik za zasjedanja Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka kako je donesen odlukom 2010/9 i izmijenjen odlukom 2013/1, pravilo 29.

⁸ Protokol iz Göteborga (izmijenjen 2012.), članak 13.a stavak 3.

⁹ Protokol iz Göteborga (izmijenjen 2012.), članak 13.a stavak 3.

¹⁰ Protokol iz Göteborga (izmijenjen 2012.), članak 13.a stavak 7.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava koja se primjenjuju na predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali im je „namjena [...] da presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”¹¹.

4.1.2. Primjena u predmetnom slučaju

Izvršno tijelo osnovano je na temelju sporazuma – Konvencije o zraku.

Akt koji je Izvršno tijelo pozvano donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će obvezujući prema međunarodnom pravu u skladu s člankom 13.a Protokola iz Göteborga.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir Konvencije o zraku ni Protokola iz Göteborga.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalnoppravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalnoppravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnopravnoj osnovi, i to onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena u predmetnom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na okoliš.

Stoga je materijalnoppravna osnova predložene odluke članak 191. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 191. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

Budući da će se aktom Izvršnog tijela izmijeniti Protokol iz Göteborga uz Konvenciju o zraku, primjereno ga je nakon donošenja objaviti u *Službenom listu Europske unije*.

¹¹ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka/Vijeće, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 39. zasjedanju Izvršnog tijela
Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 191. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona u izmijenjenoj verziji donesenoj 2012. (dalje u tekstu „Protokol”) uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka Unija je odobrila Odlukom vijeća (EU) 2017/1757⁽¹²⁾ te je taj protokol stupio na snagu 7. listopada 2019.
- (2) U skladu s člankom 13.a Protokola, Izvršno tijelo može donijeti izmjene protokola i njegovih dodataka.
- (3) Izvršno će tijelo na svojem 39. zasjedanju, koje će se održati od 9. do 13. prosinca, donijeti izmjene Protokola (članak 3.a) i njegovih dodataka (Dodatak VII.) s ciljem olakšavanja ratifikacije Protokola u strankama izvan EU-a.
- (4) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Izvršnog tijela jer su tema i sadržaj Protokola koji se mijenja obuhvaćeni pravnom stečevinom EU-a, posebno Direktivom (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća⁽¹³⁾,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 39. zasjedanju Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka jest sljedeće:

podupire se prijedlog Sjedinjenih Američkih Država o izmjeni članka 3.a Protokola i Dodatka VII. Protokolu radi produljenja fleksibilnih rokova s 2019. na 2024. i s 2022. na 2028.

¹² Odluka Vijeća (EU) 2017/1757 od 17. srpnja 2017. o prihvatu, u ime Europske unije, izmjene Protokola iz 1999. o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine, SL L 248, 27.9.2017., str. 3.–75.

¹³ Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ, SL L 344, 17.12.2016., str. 1.–31.

Članak 2.

S obzirom na razvoj događaja na 39. zasjedanju Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka, predstavnici Unije, uz savjetovanje s državama članicama, mogu se tijekom koordinacijskih sastanaka na licu mjesta dogovoriti o doradi stajališta iz članka 1. bez daljnje odluke Vijeća.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*