



Bruxelles, le 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 39^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de l'organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, en ce qui concerne la décision relative à des propositions d'amendements de l'article 3 *bis* et de l'annexe VII du protocole à la convention sur la pollution atmosphérique relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (tel que modifié en 2012).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention sur la pollution atmosphérique et son protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (tel que modifié en 2012)

La convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (ci-après la «convention sur la pollution atmosphérique»), adoptée en 1979, est l'accord régional environnemental le plus avancé en matière de qualité de l'air.

Dans ce cadre, le protocole à la convention sur la pollution atmosphérique relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (ci-après le «protocole de Göteborg») a été adopté en novembre 1999. Il sous-tend la directive (CE) 2016/2284¹ concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, qui a abrogé la directive 2001/81/CE² sur les plafonds d'émission nationaux. Le protocole de Göteborg a été modifié en 2012. La version modifiée est entrée en vigueur le 7 octobre 2019.

L'Union européenne est partie à la convention sur la pollution atmosphérique³ et au protocole de Göteborg, tel que modifié en 2012⁴. Tous les États membres sont parties à la convention sur la pollution atmosphérique; vingt-et-un d'entre eux sont parties au protocole de Göteborg⁵, dont quinze jusqu'à présent ont accepté la modification de 2012 du protocole⁶.

¹ Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, JO L 344 du 17.12.2016, p. 1.

² Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, JO L 309 du 27.11.2001, p. 22.

³ 81/462/CEE: décision du Conseil, du 11 juin 1981, concernant la conclusion de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, JO L 171 du 27.6.1981, p. 11.

⁴ 2003/507/CE: décision du Conseil du 13 juin 2003 portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne au protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, JO L 179 du 17.7.2003, p. 1; décision (UE) 2017/1757 du Conseil du 17 juillet 2017 portant acceptation, au nom de l'Union européenne, d'un amendement au protocole de 1999 à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, JO L 248 du 27.9.2017, p. 3.

⁵ La Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni (état des ratifications le 12 août 2019).

⁶ La Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Finlande, l'Allemagne, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni (état des ratifications le 12 août 2019).

2.2. L'organe exécutif

L'organe exécutif est l'organe directeur de la convention sur la pollution atmosphérique; il est composé de représentants des parties à la convention. Conformément à l'article 10 de la convention sur la pollution atmosphérique, l'organe exécutif est chargé de passer en revue la mise en œuvre et le développement de ladite convention et de ses protocoles.

L'organe exécutif met tout en œuvre pour prendre ses décisions par consensus⁷.

Les amendements au protocole de Göteborg sont adoptés par consensus par les parties présentes à une session de l'organe exécutif⁸.

2.3. La décision envisagée de l'organe exécutif

Lors de sa 39^e session, du 9 au 13 décembre 2019, l'organe exécutif examinera et, éventuellement, adoptera les amendements à l'article 3 *bis* et à l'annexe VII du protocole de Göteborg modifié qui ont été proposés par les États-Unis (ci-après l'«acte envisagé»).

L'objectif de l'acte envisagé est de proroger la possibilité offerte aux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale d'appliquer des délais adaptables pour le respect de certaines obligations, de façon à faciliter la ratification du protocole de Göteborg par ces pays.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties:

– conformément à l'article 13 *bis* du protocole de Göteborg, qui dispose que les amendements au protocole entrent en vigueur à l'égard des parties qui les ont acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date à laquelle deux tiers de celles qui étaient parties au moment de l'adoption ont déposé leurs instruments d'acceptation de ces amendements⁹;

– pour les parties l'ayant acceptée, une procédure différente est prévue en ce qui concerne les amendements aux annexes IV à XI du protocole de Göteborg: ces amendements prennent effet un an après la date de leur communication à toutes les parties, à l'exception de celles qui notifient au dépositaire qu'elles ne sont pas en mesure d'approuver l'amendement. Si un groupe d'au moins seize parties soumettent une telle notification, l'amendement n'entre pas en vigueur¹⁰.

D'un point de vue pratique, les amendements proposés seront sans effet sur les obligations incombant aux États membres, puisque ces obligations font déjà partie de l'acquis de l'Union et sont déjà remplies par les États membres. En revanche, ces amendements permettraient aux parties à la convention qui ne sont pas membres de l'Union, notamment les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, de continuer à faire usage, pendant une période prolongée, de l'adaptabilité des délais déjà négociée et convenue dans le cadre de la modification de 2012 du protocole de Göteborg.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Les délais adaptables visés à l'article 3 *bis* et à l'annexe VII du protocole de Göteborg modifié ont été approuvés et adoptés en 2012 dans le but d'instaurer un mécanisme d'accès simplifié, destiné à encourager la ratification du protocole par un plus grand nombre de parties. En août 2019, aucun pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale n'était encore parvenu à faire usage de cette adaptabilité. Aussi, à la suite de discussions portant sur

⁷ Règlement intérieur de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, tel qu'adopté par la décision 2010/9 et modifié par la décision 2013/1, article 29.

⁸ Protocole de Göteborg (version de 2012), article 13 *bis*, paragraphe 3.

⁹ Protocole de Göteborg (version de 2012), article 13 *bis*, paragraphe 3.

¹⁰ Protocole de Göteborg (version de 2012), article 13 *bis*, paragraphe 7.

les obstacles à la ratification que rencontrent les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, les parties à la convention sur la pollution atmosphérique ont-elles manifesté leur souhait d'examiner et de proroger ces délais adaptables, lors d'une session du groupe de travail des stratégies et de l'examen qui s'est tenue du 20 au 24 mai 2019.

Sans cette prorogation, il semble peu probable que les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale ratifient le protocole dans un avenir proche. Or, il est dans l'intérêt de l'Union que les pays du voisinage ratifient le protocole de Göteborg afin de limiter la pollution atmosphérique transfrontière qui provient des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et qui affecte les États membres de l'Union.

Les obligations découlant du protocole de Göteborg se reflètent dans les dispositions de la directive (UE) 2016/2284.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»¹¹.

4.1.2. Application en l'espèce

L'organe exécutif est une instance créée en vertu d'un accord, à savoir la convention sur la pollution atmosphérique.

L'acte que l'organe exécutif est appelé à adopter est un acte produisant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 13 *bis* du protocole de Göteborg.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de la convention sur la pollution atmosphérique ou du protocole de Göteborg.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale,

¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. *Application en l'espèce*

L'objectif et le contenu principaux de l'acte envisagé se rapportent à l'environnement.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 191 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 191 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGÉ

Étant donné que l'acte de l'organe exécutif modifiera le protocole de Göteborg à la convention sur la pollution atmosphérique, il convient de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 39^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 191, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le protocole à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, dans sa version modifiée, adoptée en 2012 (ci-après le «protocole»), a été conclu par l'Union en vertu de la décision (UE) 2017/1757 du Conseil ⁽¹²⁾ et est entré en vigueur le 7 octobre 2019.
- (2) Conformément à l'article 13 *bis* du protocole, l'organe exécutif peut adopter des amendements au protocole et à ses annexes.
- (3) Lors de sa 39^e session, du 9 au 13 décembre prochains, l'organe exécutif doit adopter des amendements au protocole (article 3 *bis*) et à ses annexes (annexe VII) visant à faciliter la ratification du protocole par des parties à la convention qui ne sont pas membres de l'Union.
- (4) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de l'organe exécutif, étant donné que l'objet et le contenu du protocole à modifier sont couverts par l'acquis de l'Union, et notamment par la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹³⁾,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la 39^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance est la suivante:

¹² Décision (UE) 2017/1757 du Conseil du 17 juillet 2017 portant acceptation, au nom de l'Union européenne, d'un amendement au protocole de 1999 à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (JO L 248 du 27.9.2017, p. 3).

¹³ Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, JO L 344 du 17.12.2016, p. 1.

L'Union est favorable à la proposition présentée par les États-Unis d'Amérique visant à modifier l'article 3 *bis* et l'annexe VII du protocole en vue de proroger les délais adaptables de 2019 jusqu'en 2024, et de 2022 jusqu'en 2028.

Article 2

Les représentants de l'Union, en consultation avec les États membres, pourront convenir, lors de réunions de coordination sur place, d'affiner la position visée à l'article 1^{er} en fonction de l'évolution de la situation lors de la 39^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président