

Bruselas, 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la presentación, en nombre de la Unión Europea, de una propuesta de decisión del Órgano Ejecutivo relativa a la metodología de los ajustes para reflejar los cambios en la pertenencia a la Unión Europea, con vistas a la 41.^a sesión del Órgano Ejecutivo en virtud del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, y sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en esta sesión

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta de Decisión del Consejo se refiere a la presentación, en nombre de la Unión Europea, de una propuesta de decisión del Órgano Ejecutivo sobre la metodología de ajuste de los cuadros 2 a 6 del anexo II del Protocolo para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico (en lo sucesivo, el «Protocolo de Gotemburgo»), en su versión modificada de 2012, en el marco del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (en lo sucesivo, «el Convenio sobre la contaminación atmosférica»), para tener en cuenta los cambios en la pertenencia a la Unión Europea. La propuesta de decisión del Órgano Ejecutivo se presentará con vistas a la 41.^a sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre el transporte aéreo.

La presente propuesta de Decisión del Consejo también incluye la posición negociadora de la Unión Europea en relación con la decisión del Órgano Ejecutivo con respecto a las observaciones de otras partes sobre la propuesta de la UE.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El Convenio sobre la contaminación atmosférica y el Protocolo de Gotemburgo (en su versión modificada de 2012)

El Convenio sobre la contaminación atmosférica, adoptado en 1979, es el acuerdo medioambiental regional más avanzado en materia de calidad del aire y contaminación atmosférica.

En virtud del Convenio sobre la contaminación atmosférica, el Protocolo de Gotemburgo original se acordó en noviembre de 1999. Fue modificado en 2012 y la versión modificada entró en vigor el 7 de octubre de 2019. El Protocolo modificado sirvió de base para los compromisos de reducción de emisiones de 2020 a 2029 en virtud de la Directiva (UE) 2016/2284 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, que derogó la Directiva 2001/81/CE sobre techos nacionales de emisión.

La Unión Europea es Parte en el Convenio sobre la contaminación atmosférica¹ y en el Protocolo de Gotemburgo, en su versión modificada de 2012². Todos los Estados miembros son Partes en el Convenio. Veintiún Estados miembros son Partes en el Protocolo de Gotemburgo³ original y hasta la fecha diecisiete Estados miembros han aceptado la enmienda de 2012 al Protocolo de Gotemburgo⁴.

¹ 81/462/CEE: Decisión del Consejo, de 11 de junio de 1981, relativa a la celebración del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (DO L 171 de 27.6.1981, p. 11).

² 2003/507/CE: Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2003, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea al Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico (DO L 179 de 17/07/2003, p. 1); Decisión (UE) 2017/1757 del Consejo, de 17 de julio de 2017, relativa a la aceptación, en nombre de la Unión Europea, de una enmienda del Protocolo de 1999 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico (DO L 248 de 27.9.2017, p. 3).

³ Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia (situación de las ratificaciones a 1 de octubre de 2020).

⁴ Alemania, Bulgaria, Chipre, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia (situación de las ratificaciones a 1 de octubre de 2020).

2.2. El Órgano Ejecutivo del Convenio sobre el transporte aéreo

El Órgano Ejecutivo es el órgano rector del Convenio sobre la contaminación atmosférica y está compuesto por representantes de las Partes en el Convenio. De conformidad con el artículo 10 del Convenio, el Órgano Ejecutivo revisará la aplicación y el desarrollo del Convenio y sus Protocolos.

El Órgano Ejecutivo se propone adoptar sus decisiones por consenso⁵.

2.3. Acto previsto del Órgano Ejecutivo

La Unión Europea y sus Estados miembros deben presentar una propuesta de decisión del Órgano Ejecutivo por la que se establezca la metodología para los ajustes de los cuadros 2 a 6 del anexo II del Protocolo de Gotemburgo, en su versión modificada de 2012, para tener en cuenta los cambios en la pertenencia a la Unión Europea (en lo sucesivo, «el acto previsto»).

El objetivo del acto previsto es garantizar que las revisiones del cumplimiento en virtud del Protocolo modificado se realicen sobre la base de datos correctos de la Unión Europea. Los cuadros 2 a 6 del anexo II enumeran los niveles de emisión nacionales de los Estados miembros en 2005 (valores de referencia) y los compromisos nacionales de reducción de emisiones a partir de 2020 por contaminante (dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, amoníaco, compuestos orgánicos volátiles y partículas finas). Todos los cuadros incluyen también una fila que muestra los totales de la UE (la suma de los valores de referencia de los Estados miembros de la UE en kilotoneladas de emisiones en 2005 y la suma de los compromisos de reducción de los Estados miembros de la UE expresados como el cambio porcentual total en comparación con la suma de los valores de referencia de los Estados miembros de la UE). En la actualidad, el valor de referencia de la UE en estos cuadros es la suma de la EU-27 (2013), que refleja la pertenencia a la Unión Europea en el momento de la modificación del Protocolo en 2012. Por lo tanto, el anexo II requiere una corrección.

Las normas vigentes todavía no proporcionan la metodología para este caso específico de ajuste técnico, como concluyó el Órgano Ejecutivo en su 36.ª sesión. En 2017 se adoptó una decisión similar del Órgano Ejecutivo relativa a la posibilidad de ajustar los techos de emisión de la Unión Europea en el Protocolo original de Gotemburgo⁶, a raíz de una propuesta de la Unión Europea a petición del Órgano Ejecutivo en su 36.ª sesión. Dado que el Protocolo de Gotemburgo modificado aún no había entrado en vigor en ese momento, no estaba cubierto por la Decisión del Órgano Ejecutivo de 2017.

Es necesario adoptar una decisión del Órgano Ejecutivo sobre la metodología de adaptación de los valores de la Unión Europea que figuran en los cuadros 2 a 6 del anexo II modificado del Protocolo de Gotemburgo, preferiblemente en la sesión provisional adicional del Órgano Ejecutivo de mayo de 2021 y, a más tardar, durante la sesión del Órgano Ejecutivo de diciembre de 2021, de modo que pueda solicitarse el ajuste de los cuadros antes del inicio de la primera revisión del cumplimiento de los datos de 2020 (prevista para el segundo trimestre de 2022).

El acto previsto se aplicará a partir del momento de la adopción de la decisión del Órgano Ejecutivo. Una vez adoptado, el acto previsto permitirá a la Unión Europea presentar las actualizaciones técnicas necesarias para reflejar los cambios en la composición de la Unión Europea. La Comisión, en nombre de la Unión Europea, completará la tarea de presentar los

⁵ Reglamento interno del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, adoptado mediante la Decisión 2010/19 y modificado por la Decisión 2013/1, regla 29.

⁶ Decisión 2017/3 del Órgano Ejecutivo,
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

ajustes para tener en cuenta los cambios en su composición a la Secretaría del Convenio sobre la contaminación atmosférica.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La Unión Europea debe presentar una propuesta de decisión para su adopción por el Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica (véase el proyecto de propuesta en el anexo I).

El objetivo de la presente propuesta es adoptar una metodología que permita realizar ajustes técnicos de los valores de referencia de las emisiones de la Unión Europea y los compromisos de reducción de emisiones de los cuadros 2 a 6 del anexo II del Protocolo de Gotemburgo modificado, a fin de garantizar que los valores de referencia de la Unión Europea incluidos en estos cuadros reflejen correctamente la suma de los valores de referencia de las emisiones y los compromisos de reducción de emisiones de sus Estados miembros a raíz de los cambios en la pertenencia a la Unión Europea. La posibilidad de ajustar estos cuadros en las circunstancias específicas de cambios en la pertenencia a la Unión Europea es necesaria en aras de una correcta revisión del cumplimiento de las obligaciones de la Unión Europea en virtud del Protocolo de Gotemburgo modificado.

Si otras Partes proponen cambios en la redacción de la propuesta de Decisión del Órgano Ejecutivo que permitan alcanzar los mismos objetivos que persigue la propuesta de la Unión Europea, tales propuestas podrían, en principio, contar con el apoyo de la Unión Europea.

Las propuestas para ajustar los techos nacionales de emisión o los compromisos nacionales de reducción de emisiones de los Estados miembros (impacto político) no recibirán apoyo, sino que se someterán a un debate aparte, en particular en relación con la revisión en curso del Protocolo de Gotemburgo modificado.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión Europea en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El concepto de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan el organismo en cuestión. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tengan fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «puedan influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»⁷.

4.1.2. Aplicación al presente asunto

El Órgano Ejecutivo es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio sobre la contaminación atmosférica.

⁷

Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

El acto que debe adoptar el Órgano Ejecutivo constituye un acto con efectos jurídicos. El acto previsto será vinculante con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con el artículo 13, apartado 5, del Protocolo de Gotemburgo modificado.

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del Convenio sobre la contaminación atmosférica ni del Protocolo de Gotemburgo.

Por tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la Decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente asunto

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren al medio ambiente.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

No procede.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la presentación, en nombre de la Unión Europea, de una propuesta de decisión del Órgano Ejecutivo relativa a la metodología de los ajustes para reflejar los cambios en la pertenencia a la Unión Europea, con vistas a la 41.ª sesión del Órgano Ejecutivo en virtud del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, y sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en esta sesión

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, leído en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando que:

- (1) El Protocolo para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, en su versión modificada, adoptado en 2012 (en lo sucesivo, «el Protocolo de Gotemburgo modificado») en virtud del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (en lo sucesivo, «el Convenio sobre la contaminación atmosférica») fue aprobado por la Unión Europea mediante la Decisión (UE) 2017/1757 del Consejo (12) y entró en vigor el 7 de octubre de 2019.
- (2) De conformidad con el artículo 10 del Convenio sobre la contaminación atmosférica, el Órgano Ejecutivo examinará la aplicación y el desarrollo del Convenio y sus Protocolos, y podrá adoptar decisiones para aclarar la aplicación de dichos Protocolos.
- (3) En la 36.ª sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica, las Partes en el Convenio pidieron a la Unión Europea y a sus Estados miembros que propusieran una metodología para ajustar los techos de emisión de la Unión Europea del cuadro 1 del anexo II del Protocolo de Gotemburgo original (versión adoptada en 1999), a fin de tener en cuenta los cambios en la pertenencia a la Unión Europea.
- (4) En la 37.ª sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica, se adoptó la decisión propuesta posteriormente por la Unión Europea y sus Estados miembros⁸.
- (5) La metodología para ajustar los valores de referencia de la Unión Europea que figuran en los cuadros 2 a 6 del anexo II del Protocolo de Gotemburgo modificado para tener en cuenta los cambios en la pertenencia a la Unión Europea es necesaria para que los cambios en la pertenencia a la Unión Europea se reflejen correctamente con vistas a la revisión del cumplimiento por parte de la Unión Europea de las obligaciones derivadas

⁸ Decisión 2017/3 del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre el transporte aéreo, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

del Protocolo de Gotemburgo modificado. Esto no se refiere a ningún ajuste de los techos nacionales de emisión ni de los compromisos nacionales de reducción de emisiones en los mismos cuadros.

- (6) Una vez que el Órgano Ejecutivo haya adoptado la metodología de los ajustes, la Comisión deberá presentar, en nombre de la Unión Europea, los ajustes necesarios al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas que aplique dicha metodología, a fin de tener en cuenta los cambios en la composición de la Unión Europea desde el momento de la adopción del Protocolo de Gotemburgo modificado, así como los ajustes necesarios en caso de cambios posteriores en la composición de la Unión Europea.
- (7) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Órgano Ejecutivo, ya que la decisión del Órgano Ejecutivo será vinculante para la Unión Europea.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. En la 41.^a sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica, la Unión perseguirá el siguiente objetivo: establecer la metodología que permita ajustar los valores de referencia de las emisiones de la Unión Europea y los compromisos de reducción de emisiones de los cuadros 2 a 6 del anexo II del Protocolo de Gotemburgo modificado, a fin de garantizar que los valores de referencia de la Unión Europea incluidos en estos cuadros puedan ajustarse para reflejar correctamente la suma total de los valores de referencia de las emisiones y los compromisos de reducción de emisiones de sus Estados miembros, tras los cambios en la pertenencia a la Unión Europea.

2. Con vistas a la 41.^a sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica, y con el fin de alcanzar el objetivo definido en el apartado 1, la Unión Europea presentará la propuesta de metodología de ajuste requerida que figura en el anexo de la presente Decisión.

3. La Comisión, en nombre de la Unión Europea, comunicará la presente propuesta a la Secretaría del Convenio.

Artículo 2

La Unión Europea podrá apoyar las enmiendas propuestas por otras Partes en el Convenio siempre que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Unión Europea definidos en el artículo 1.

Artículo 3

Los representantes de la Unión Europea, en consulta con los Estados miembros, podrán acordar, en función de la evolución de la 41.^a sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica, un perfeccionamiento de la posición a que se refieren los artículos 1 y 2, sin necesidad de una nueva decisión del Consejo.

Artículo 4

Una vez que el Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica haya adoptado la metodología para permitir estos ajustes, la Comisión presentará, en nombre de la Unión Europea, los ajustes necesarios para aplicar dicha metodología.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente