



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o predložitvi, v imenu Evropske unije, predloga sklepa izvršilnega organa o metodologiji, ki omogoča prilagoditve, potrebne za upoštevanje sprememb v članstvu v Evropski uniji, v okviru priprav na 41. zasedanje izvršilnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, in o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na tem zasedanju

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog sklepa Sveta se nanaša na predložitev, v imenu Evropske unije, predloga sklepa izvršilnega organa o metodologiji za prilagoditve razpredelnice 2–6 iz Priloge II k Protokolu o zmanjševanju zakisljevanja, evτροφikacije in prizemnega ozona (v nadaljnjem besedilu: Göteborgski protokol), kakor je bil spremenjen leta 2012, v okviru Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (v nadaljnjem besedilu: Konvencija o zraku), da bi se upoštevale spremembe v članstvu v Evropski uniji. Predlog sklepa izvršilnega organa bi bil predložen v okviru priprav na 41. zasedanje izvršilnega organa Konvencije o zraku.

Ta predlog sklepa Sveta zajema tudi pogajalsko stališče Evropske unije glede sklepa izvršilnega organa v zvezi s pripombami drugih strani o predložitvi EU.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Konvencija o zraku in Göteborgski protokol (kakor je bil spremenjen leta 2012)

Konvencija o zraku, sprejeta leta 1979, je najnaprednejši regionalni okoljski sporazum, ki obravnava kakovost in onesnaževanje zraka.

V skladu s Konvencijo o zraku je bil prvotni Göteborgski protokol dogovorjen novembra 1999. Göteborgski protokol je bil spremenjen leta 2012. Spremenjena različica je začela veljati 7. oktobra 2019. Spremenjeni Göteborgski protokol je bil podlaga za zaveze za zmanjšanje emisij med letoma 2020 in 2029 v okviru Direktive (EU) 2016/2284 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka, ki je razveljavila Direktivo 2001/81/ES o nacionalnih zgornjih mejah emisij.

Evropska unija je pogodbenica Konvencije o zraku¹ in Göteborgskega protokola, kakor je bil spremenjen leta 2012². Vse države članice so pogodbenice Konvencije o zraku; 21 držav članic je pogodbenic Göteborgskega protokola³ in 17 držav članic je do zdaj sprejelo spremembo Göteborgskega protokola iz leta 2012⁴.

2.2. Izvršilni organ Konvencije o zraku

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

¹ 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).

² 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, 17.7.2003, str. 1); 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).

³ Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Hrvaška, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska (stanje ratifikacij 1. oktobra 2020).

⁴ Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Hrvaška, Latvija, Litva, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija in Švedska (stanje ratifikacij 1. oktobra 2020).

Izvršilni organ si prizadeva za soglasno sprejemanje sklepov⁵.

2.3. Predvideni akt izvršilnega organa

Evropska unija in njene države članice bi morale predložiti predlog sklepa izvršilnega organa o določitvi metodologije za prilagoditve razpredelnice 2–6 iz Priloge II h Göteborškemu protokolu, kakor je bil spremenjen leta 2012, da bi se upoštevale spremembe v članstvu v Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt).

Namen predvidenega akta je zagotoviti, da se pregledi izpolnjevanja obveznosti v okviru spremenjenega Göteborškega protokola opravijo na podlagi pravih števil za Evropsko unijo. V razpredelnicah 2–6 iz Priloge II so navedene nacionalne emisijske ravni držav članic za leto 2005 (izhodiščna vrednost) in nacionalne zaveze za zmanjšanje emisij od leta 2020 dalje na onesnaževalo (žveplov dioksid, dušikovi oksidi, amoniak, hlapne organske spojine in drobni delci). Vse razpredelnice vsebujejo tudi vrstico, ki prikazuje skupne vrednosti za EU (vsoto izhodiščnih vrednosti za države članice EU v kilotonah emisij leta 2005 in vsoto zavez držav članic EU za zmanjšanje, izraženo kot skupna sprememba v % v primerjavi z vsoto izhodiščnih vrednosti za države članice EU). Trenutno je vrednost za EU v teh razpredelnicah vsota EU27 (2013); pri tej vrednosti se torej upošteva članstvo v Evropski uniji v času spremembe Protokola leta 2012. Zato je treba Prilogo II popraviti.

Sedanja pravila še ne določajo metodologije za ta posebni primer tehnične prilagoditve, kot je ugotovil izvršilni organ na svojem 36. zasedanju. Podoben sklep izvršilnega organa o možnosti prilagoditve zgornjih mej emisij Evropske unije v prvotnem Göteborškem protokolu je bil sprejet leta 2017⁶, potem ko ga je Evropska unija predlagala na zahtevo izvršilnega organa na njegovem 36. zasedanju. Ker spremenjeni Göteborški protokol takrat še ni začel veljati, sklep izvršilnega organa iz leta 2017 zanj ne velja.

Sklep izvršilnega organa o metodologiji za prilagoditev vrednosti za Evropsko unijo v razpredelnicah 2–6 iz Priloge II k spremenjenemu Göteborškemu protokolu je treba po možnosti sprejeti na dodatnem zasedanju izvršilnega organa, ki je okvirno načrtovan maja 2021, in najpozneje na zasedanju izvršilnega organa decembra 2021, da se prilagoditev razpredelnice lahko zahteva pred začetkom prvega pregleda izpolnjevanja obveznosti v zvezi s podatki za leto 2020 (predviden v drugem četrtletju leta 2022).

Predvideni akt se bo uporabljal od sprejetja sklepa izvršilnega organa. Po sprejetju predvidenega akta bo Evropska unija lahko predložila tehnične posodobitve, potrebne za upoštevanje sprememb v članstvu v Evropski uniji. Komisija bo v imenu Evropske unije zaključila predložitev prilagoditev, da bi se upoštevale spremembe članstva v sekretariatu Konvencije o zraku.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

Evropska unija bi morala predložiti predlog sklepa, ki ga sprejme izvršilni organ Konvencije o zraku (glej osnutek predložitve iz Priloge I).

Cilj tega predloga je sprejeti metodologijo, ki bo omogočila tehnične prilagoditve izhodiščnih vrednosti emisij in zavez za zmanjšanje emisij za Evropsko unijo iz razpredelnice 2–6 iz Priloge II k spremenjenemu Göteborškemu protokolu ter tako zagotovila, da se pri vrednostih za Evropsko unijo iz teh razpredelnice ustrezno upošteva vsota izhodiščnih vrednosti emisij in

⁵ Poslovnik za zasedanja izvršilnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, kakor je bil sprejet s Sklepom 2010/19 in spremenjen s Sklepom 2013/1, predpis 29.

⁶ Sklep izvršilnega organa 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf.

zavez za zmanjšanje emisij držav članic po spremembi članstva v Evropski uniji. Zaradi posebnih okoliščin, tj. sprememb v članstvu v Evropski uniji, mora obstajati možnost, da se te razpredelnice prilagodijo in tako omogoči pravilen pregled izpolnjevanja obveznosti Evropske unije v okviru spremenjenega Göteborgskega protokola.

Če bodo druge pogodbenice predlagale redakcijske spremembe predlaganega sklepa izvršilnega organa, s katerimi bi se lahko dosegli isti cilji, kot so cilji predloga Evropske unije, bi lahko Evropska unija načeloma take predloge podprla.

Predlogi za prilagoditev nacionalnih zgornjih mej emisij ali nacionalnih zavez za zmanjšanje emisij držav članic (politični učinek) ne bodo podprti, temveč bodo predloženi v ločeno razpravo, zlasti v zvezi s trenutnim pregledom spremenjenega Göteborgskega protokola.

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“⁷.

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

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

Akt, ki naj bi ga izvršilni organ sprejel, je akt s pravnim učinkom. Predvideni akt bo v skladu s petim odstavkom 13. člena spremenjenega 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 Evropske 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 192(1) PDEU.

⁷

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

4.3. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 192(1) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

5. OBJAVA PREDVIDENEGA AKTA

Ni relevantno.

Predlog

SKLEP SVETA

o predložitvi, v imenu Evropske unije, predloga sklepa izvršilnega organa o metodologiji, ki omogoča prilagoditve, potrebne za upoštevanje sprememb v članstvu v Evropski uniji, v okviru priprav na 41. zasedanje izvršilnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, in o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na tem zasedanju

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) 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: spremenjeni Göteborgski protokol) v okviru Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, ki jo je Evropska unija odobrila s Sklepom Sveta (EU) 2017/1757 in je začela veljati 7. oktobra 2019.
- (2) V skladu s členom 10 Konvencije o zraku izvršilni organ preverja uresničevanje in razvoj Konvencije o zraku in njenih protokolov ter lahko sprejme sklepe za pojasnitev izvajanja teh protokolov.
- (3) Na 36. zasedanju izvršilnega organa Konvencije o zraku so pogodbenice Konvencije Evropsko unijo in njene države članice pozvale, naj predlagajo metodologijo za prilagoditev zgornjih mej emisij Evropske unije v razpredelnici 1 iz Priloge II k prvotnemu Göteborgskemu protokolu (različica, sprejeta leta 1999), da bi se upoštevale spremembe v članstvu v Evropski uniji.
- (4) Sklep, ki so ga nato predlagale Evropska unija in njene države članice, je bil sprejet na 37. zasedanju izvršilnega organa Konvencije o zraku⁸.
- (5) Metodologija za prilagoditev vrednosti za Evropsko unijo iz razpredelnic 2–6 iz Priloge II k spremenjenemu Göteborgskemu protokolu je potrebna, da bi se ustrezno upoštevale in odražale spremembe v članstvu v Evropski uniji v okviru pregleda izpolnjevanja obveznosti iz spremenjenega Göteborgskega protokola s strani Evropske unije. To ne pomeni prilagoditve nacionalnih zgornjih mej emisij ali nacionalnih zavez za zmanjšanje emisij v istih razpredelnicah.
- (6) Ko bo izvršilni organ sprejel metodologijo za prilagoditve, bi morala Komisija v imenu Evropske unije predložiti potrebne prilagoditve izvršnemu sekretarju Gospodarske komisije Združenih narodov za Evropo, ki bo to metodologijo uporabil, da bi se upoštevale spremembe v članstvu v Evropski uniji v času od sprejetja

⁸ Sklep 2017/3 izvršilnega organa Konvencije o zraku, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf.

spremenjenega Göteborškega protokola, ter vse prilagoditve, ki bi bile potrebne v primeru naknadnih sprememb v članstvu v Evropski uniji.

- (7) Primerno je, da se določi stališče, ki se v imenu Evropske unije zastopa v izvršilnem organu, saj bo sklep izvršilnega organa za Evropsko unijo zavezujoč –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Evropska unija si na 41. zasedanju izvršilnega organa Konvencije o zraku prizadeva za dosego naslednjega cilja: določitev metodologije, ki bo omogočila prilagoditve izhodiščnih vrednosti emisij in zavez za zmanjšanje emisij za Evropsko unijo iz razpredelnic 2–6 iz Priloge II k spremenjenemu Göteborškemu protokolu ter tako zagotovila, da se vrednosti za Evropsko unijo iz teh razpredelnic lahko prilagodijo, pri čemer se ustrezno upošteva skupna vsota izhodiščnih vrednosti emisij in zavez za zmanjšanje emisij držav članic po spremembi članstva v Evropski uniji.

2. Evropska unija v okviru priprav na 41. zasedanje izvršilnega organa Konvencije o zraku in z namenom doseganja cilja iz odstavka 1 predloži predlog za zahtevano prilagoditveno metodologijo, ki je priložena temu sklepu.

3. Komisija v imenu Evropske unije navedeni predlog sporoči sekretariatu Konvencije.

Člen 2

Evropska unija lahko podpre spremembe, ki jih predlagajo druge pogodbenice Konvencije, če prispevajo k doseganju ciljev Evropske unije iz člena 1.

Člen 3

Glede na razvoj dogodkov na 41. zasedanju izvršilnega odbora Konference o zraku se lahko predstavniki Evropske unije v posvetovanju z državami članicami na usklajevalnih sestankih na kraju samem dogovorijo o manjših spremembah stališča iz členov 1 in 2 brez nadaljnjega sklepa Sveta.

Člen 4

Ko izvršilni organ Konvencije o zraku sprejme metodologijo, ki omogoča te prilagoditve, Komisija v imenu Evropske unije predloži potrebne prilagoditve za uporabo navedene metodologije.

Člen 5

Ta sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik