



Bruxelles, le 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition de décision de l'organe exécutif établissant la méthode à appliquer pour procéder aux ajustements nécessaires afin de refléter des changements dans la composition de l'Union européenne, dans la perspective de la 41^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, et à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de ladite session

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition de décision du Conseil concerne la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition de décision de l'organe exécutif établissant la méthode à appliquer pour apporter des ajustements aux tableaux 2 à 6 de l'annexe II du protocole à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (la «convention sur la pollution atmosphérique») relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (le «protocole de Göteborg»), tel que modifié en 2012, afin de refléter des changements dans la composition de l'Union européenne. La proposition de décision de l'organe exécutif serait présentée dans la perspective de la 41^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique.

La présente proposition de décision du Conseil couvre également la position de négociation de l'Union européenne en ce qui concerne la décision de l'organe exécutif eu égard aux observations exprimées par d'autres parties au sujet de la proposition de l'Union.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention sur la pollution atmosphérique et le protocole de Göteborg (tel que modifié en 2012)

La convention sur la pollution atmosphérique, adoptée en 1979, est l'accord régional environnemental le plus avancé en matière de qualité de l'air et de pollution atmosphérique.

Le protocole de Göteborg initial à la convention sur la pollution atmosphérique a été adopté en novembre 1999. Le protocole de Göteborg a été modifié en 2012. La version modifiée est entrée en vigueur le 7 octobre 2019. Le protocole modifié a servi de base aux engagements en matière de réduction des émissions contractés pour la période allant de 2020 à 2029 en vertu de la directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, qui a abrogé la directive 2001/81/CE sur les plafonds d'émission nationaux.

L'Union européenne est partie à la convention sur la pollution atmosphérique¹ et au protocole de Göteborg, tel que modifié en 2012². Tous les États membres sont parties à la convention sur la pollution atmosphérique; vingt-et-un d'entre eux sont parties au protocole de Göteborg initial³, dont dix-sept jusqu'à présent ont accepté l'amendement de 2012 du protocole de Göteborg⁴.

¹ 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.

² 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.

³ La Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, 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 et la Suède (état des ratifications au 1^{er} octobre 2020).

⁴ La Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède (état des ratifications au 1^{er} octobre 2020).

2.2. L'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique

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 consensus⁵.

2.3. L'acte envisagé de l'organe exécutif

L'Union européenne et ses États membres devraient présenter une proposition de décision de l'organe exécutif établissant la méthode à appliquer pour apporter des ajustements aux tableaux 2 à 6 de l'annexe II du protocole de Göteborg, tel que modifié en 2012, afin de refléter des changements dans la composition de l'Union européenne (l'«acte envisagé»).

L'objectif de l'acte envisagé est de faire en sorte que les examens du respect des obligations prévus dans le protocole modifié soient effectués sur la base de chiffres corrects pour l'Union européenne. Les tableaux 2 à 6 de l'annexe II énumèrent les niveaux d'émission nationaux des États membres en 2005 (niveaux de référence) et les engagements nationaux de réduction des émissions à compter de 2020 et au-delà, par polluant (pour le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, l'ammoniac, les composés organiques volatils et les particules fines). Tous les tableaux comprennent une ligne indiquant les totaux pour l'UE (la somme des niveaux d'émission de référence des États membres de l'UE, en milliers de tonnes, en 2005, et la somme des engagements de réduction des États membres de l'UE, exprimée en pourcentage de variation totale par rapport à la somme des niveaux d'émission de référence des États membres de l'UE). À l'heure actuelle, la valeur indiquée pour l'UE dans ces tableaux est la somme pour l'EU-27 (2013), ce qui correspond aux pays qui étaient membres de l'Union au moment de l'amendement du protocole (2012). L'annexe II doit donc être rectifiée.

Ainsi que l'a conclu l'organe exécutif lors de sa 36^e session, les règles actuelles ne prévoient pas encore de méthode pour ce type d'ajustement technique. Une décision similaire de l'organe exécutif relative à la possibilité d'ajuster les plafonds d'émission de l'Union européenne dans le protocole de Göteborg initial a été adoptée en 2017⁶, à la suite d'une proposition de l'Union européenne présentée en réponse à la demande formulée par l'organe exécutif lors de sa 36^e session. Étant donné que le protocole de Göteborg modifié n'était pas encore entré en vigueur à cette date, il n'était pas couvert par la décision de l'organe exécutif de 2017.

Il est nécessaire qu'une décision de l'organe exécutif établissant la méthode à appliquer pour ajuster les valeurs indiquées pour l'Union européenne dans les tableaux 2 à 6 du protocole de Göteborg modifié soit adoptée, de préférence lors de la session supplémentaire de l'organe exécutif qui pourrait se tenir en mai 2021, et au plus tard lors de la session de l'organe exécutif de décembre 2021, de manière que l'ajustement des tableaux puisse être demandé avant le début du premier examen du respect des obligations pour les données de 2020 (prévu au deuxième trimestre 2022).

L'acte envisagé s'appliquera à compter de la date d'adoption de la décision de l'organe exécutif. Une fois adoptée, l'acte envisagé permettra à l'Union européenne de soumettre les

⁵ Règlement intérieur pour les sessions de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, tel qu'adopté par la décision 2010/19 et modifié par la décision 2013/1, article 29.

⁶ Décision 2017/3 de l'organe exécutif, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB_Bureau_and_Decisions/F_EB_Decision_2017_3.pdf

mises à jour techniques requises pour refléter des changements dans la composition de l'Union européenne. Il appartiendra à la Commission, au nom de l'Union européenne, de signaler au secrétariat de la convention sur la pollution atmosphérique les ajustements nécessaires pour refléter des changements dans la composition de l'Union.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Il convient que l'Union européenne présente une proposition de décision en vue de son adoption par l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique (voir le projet de proposition figurant à l'annexe I).

La présente proposition vise à l'adoption d'une méthode permettant d'apporter des ajustements techniques aux niveaux d'émission de référence et aux engagements de réduction des émissions de l'Union européenne figurant dans les tableaux 2 à 6 de l'annexe II du protocole de Göteborg modifié, afin de faire en sorte que les valeurs indiquées dans ces tableaux pour l'Union européenne reflètent fidèlement la somme des niveaux d'émission de référence et des engagements de réduction des émissions de ses États membres, à la suite de changements dans la composition de l'Union européenne. La possibilité d'apporter des ajustements à ces tableaux dans le cas spécifique de changements dans la composition de l'Union européenne est nécessaire pour que l'examen du respect des obligations de l'Union européenne en vertu du protocole de Göteborg modifié puisse être effectué correctement

Si d'autres parties proposent d'apporter à la décision de l'organe exécutif proposée des modifications rédactionnelles qui permettraient de parvenir aux mêmes objectifs que ceux poursuivis par la proposition de l'Union européenne, ces propositions pourraient en principe être soutenues par l'Union.

Les propositions visant à ajuster les plafonds d'émission nationaux ou les engagements nationaux de réduction des émissions des États membres (impact politique) ne seront pas soutenues, mais feront l'objet d'un débat distinct, eu égard notamment à l'examen auquel est actuellement soumis le protocole de Göteborg modifié.

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 les 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»*⁷.

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

4.1.2. Application en l'espèce

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

L'acte que l'organe exécutif est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 13, paragraphe 5, du protocole de Göteborg modifié.

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 pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'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 européenne. 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, 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 de l'acte envisagé portent essentiellement sur l'environnement.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, du TFUE en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

s.o.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition de décision de l'organe exécutif établissant la méthode à appliquer pour procéder aux ajustements nécessaires afin de refléter des changements dans la composition de l'Union européenne, dans la perspective de la 41^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, et à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de ladite session

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, 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 (la «convention sur la pollution atmosphérique») relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, dans sa version modifiée adoptée en 2012 (le «protocole de Göteborg modifié»), a été approuvé par l'Union européenne en vertu de la décision (UE) 2017/1757 du Conseil et est entré en vigueur le 7 octobre 2019.
- (2) 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, et peut adopter des décisions afin de clarifier la mise en œuvre de ces derniers.
- (3) Lors de la 36^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique, les parties à la convention ont invité l'Union européenne et ses États membres à proposer une méthode pour ajuster les plafonds d'émission de l'Union européenne figurant au tableau 1 de l'annexe II du protocole de Göteborg initial (version adoptée en 1999), afin de refléter les changements survenus dans la composition de l'Union européenne.
- (4) Lors de la 37^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique, la décision proposée subséquentement par l'Union européenne et ses États membres a été adoptée⁸.
- (5) La méthode à appliquer pour ajuster les valeurs indiquées pour l'Union européenne dans les tableaux 2 à 6 de l'annexe II du protocole de Göteborg modifié, afin de refléter des changements dans la composition de l'Union européenne, est nécessaire pour permettre à ces changements d'être dûment pris en compte dans la perspective de

⁸ Décision 2017/3 de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB_Bureau_and_Decisions/_F_EB_Decision_2017_3.pdf

l'examen du respect des obligations de l'Union européenne en vertu du protocole de Göteborg modifié. Cette remarque ne s'applique pas à l'éventuel ajustement, dans les mêmes tableaux, des plafonds nationaux d'émission ou des engagements nationaux de réduction des émissions.

- (6) Une fois la méthode d'ajustement adoptée par l'organe exécutif, il convient que la Commission, au nom de l'Union européenne, communique au secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe les ajustements nécessaires résultant de l'application de cette méthode, afin de refléter les changements survenus dans la composition de l'Union européenne depuis l'adoption du protocole de Göteborg modifié, et qu'elle fasse de même pour les éventuels ajustements requis en cas de changement ultérieur dans la composition de l'Union européenne.
- (7) Il y a lieu d'arrêter la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'organe exécutif, dans la mesure où la décision de l'organe exécutif sera contraignante pour l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Lors de la 41^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique, l'Union européenne poursuit l'objectif suivant: établir la méthode permettant d'ajuster les niveaux d'émission de référence et les engagements de réduction des émissions de l'Union européenne figurant dans les tableaux 2 à 6 de l'annexe II du protocole de Göteborg modifié, afin de faire en sorte que les valeurs indiquées dans ces tableaux pour l'Union européenne puissent être ajustées de manière à refléter fidèlement la somme totale des niveaux d'émission de référence et des engagements de réduction des émissions de ses États membres, à la suite de changements dans la composition de l'Union européenne.

2. Dans la perspective de la 41^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique, et afin d'atteindre l'objectif défini au paragraphe 1, l'Union européenne présente la proposition établissant la méthode d'ajustement requise, jointe en annexe à la présente décision.

3. La Commission, au nom de l'Union européenne, communique cette proposition au secrétariat de la convention.

Article 2

L'Union européenne peut soutenir les amendements présentés par d'autres parties à la convention à condition qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs de l'Union européenne énoncés à l'article 1^{er}.

Article 3

En fonction de l'évolution de la situation lors de la 41^e session de l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique, les représentants de l'Union européenne peuvent, en concertation avec les États membres lors de réunions de coordination tenues sur place, accepter que la position visée à l'article 1^{er} et à l'article 2 soit affinée, sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 4

Une fois que l'organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique a adopté la méthode permettant d'effectuer ces ajustements, la Commission, au nom de l'Union européenne, communique les ajustements nécessaires résultant de l'application de cette méthode.

Article 5

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président