



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2020 r.
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie przedłożenia, w imieniu Unii Europejskiej, wniosku dotyczącego decyzji
Organu Wykonawczego w sprawie metody dokonania dostosowań odzwierciedlających
zmiany w członkostwie w Unii Europejskiej, z myślą o 41. posiedzeniu Organu
Wykonawczego w ramach Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania
powietrza na dalekie odległości, oraz w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte
w imieniu Unii Europejskiej podczas tego posiedzenia**

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczący decyzji Rady odnosi się do przedłożenia, w imieniu Unii Europejskiej, wniosku dotyczącego decyzji Organu Wykonawczego w sprawie metody dokonywania dostosowań w tabelach 2–6 załącznika II do protokołu w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej ze zmianami z 2012 r. (zwanego dalej „protokołem z Göteborga”), na mocy Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości (zwanej dalej „konwencją w sprawie zanieczyszczania powietrza”), w celu uwzględnienia zmian w członkostwie w Unii Europejskiej. Wniosek dotyczący decyzji Organu Wykonawczego zostanie przedłożony z myślą o 41. posiedzeniu Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza.

Niniejszy wniosek dotyczący decyzji Rady obejmuje również stanowisko negocjacyjne Unii Europejskiej w sprawie decyzji Organu Wykonawczego w odniesieniu do uwag innych stron na temat wniosku UE.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja w sprawie zanieczyszczania powietrza i protokół z Göteborga (ze zmianami z 2012 r.)

Konwencja w sprawie zanieczyszczania powietrza, przyjęta w 1979 r., jest najbardziej zaawansowanym regionalnym porozumieniem środowiskowym dotyczącym jakości powietrza i jego zanieczyszczenia.

Na mocy konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza w listopadzie 1999 r. został uzgodniony pierwotny protokół z Göteborga. Protokół z Göteborga zmieniono w 2012 r. Jego zmieniona wersja weszła w życie w dniu 7 października 2019 r. Zmieniony protokół stanowi podstawę zobowiązań do redukcji krajowych emisji w okresie od 2020 r. do 2029 r. na mocy dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, która uchyliła dyrektywę 2001/81/WE w sprawie krajowych poziomów emisji.

Unia Europejska jest stroną konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza¹ i protokołu z Göteborga ze zmianami z 2012 r.² Wszystkie państwa członkowskie są stronami konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza; 21 państw członkowskich to strony pierwotnego

¹ 81/462/EWG: Decyzja Rady z dnia 11 czerwca 1981 r. w sprawie zawarcia Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości (Dz.U. L 171 z 27.6.1981, s. 11).

² 2003/507/WE: Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Protokołu do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości z 1979 r. w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej (Dz.U. L 179 z 17.7.2003, s. 1); Decyzja Rady (UE) 2017/1757 z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia w imieniu Unii Europejskiej zmiany Protokołu z 1999 r. do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej z 1979 r. (Dz.U. L 248 z 27.9.2017, s. 3).

protokołu z Göteborga³, a do chwili obecnej 17 państw członkowskich przyjęło zmianę z 2012 r. do protokołu z Göteborga.⁴

2.2. Organ Wykonawczy konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza

Organ Wykonawczy jest organem zarządzającym konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza i składa się z przedstawicieli stron konwencji. Zgodnie z art. 10 konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza Organ Wykonawczy dokonuje przeglądu wdrażania i realizacji konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza i protokołów do niej.

Organ Wykonawczy dąży do podejmowania decyzji w drodze konsensusu⁵.

2.3. Planowany akt Organu Wykonawczego

Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny przedłożyć wniosek dotyczący decyzji Organu Wykonawczego ustanawiającej metodę dokonywania dostosowań w tabelach 2–6 załącznika II do protokołu z Göteborga ze zmianami z 2012 r., w celu uwzględnienia zmian w członkostwie w Unii Europejskiej („planowany akt”).

Celem planowanego aktu jest zapewnienie, aby przeglądy zgodności na mocy zmienionego protokołu były dokonywane na podstawie prawidłowych danych dla Unii Europejskiej. W tabelach 2–6 załącznika II wymieniono krajowe poziomy emisji w 2005 r. (poziom bazowy) oraz krajowe zobowiązania do redukcji emisji od 2020 r. i w kolejnych latach w odniesieniu do każdego zanieczyszczenia (dla dwutlenku siarki, tlenków azotu, amoniaku, lotnych związków organicznych i pyłu drobnego). Wszystkie tabele zawierają również wiersz przedstawiający łączne wartości UE (suma poziomów bazowych państw członkowskich UE w kilotonach emisji w 2005 r. oraz suma zobowiązań redukcyjnych państw członkowskich UE, wyrażona jako łączna zmiana procentowa w stosunku do sumy wartości bazowych państw członkowskich UE). Obecnie wartość UE w tych tabelach jest sumą UE-27(2013), co odzwierciedla członkostwo w Unii Europejskiej w momencie zmiany protokołu w 2012 r. Załącznik II wymaga zatem korekty.

Obecne przepisy nie przewidują jeszcze metody dla tego konkretnego przypadku dostosowania technicznego, co zostało stwierdzone przez Organ Wykonawczy na jego 36. posiedzeniu. Podobna decyzja Organu Wykonawczego dotycząca możliwości dostosowania poziomów emisji Unii Europejskiej w pierwotnym protokole z Göteborga została przyjęta w 2017 r.⁶ na wniosek Unii Europejskiej złożony na 36. posiedzeniu Organu Wykonawczego. Ponieważ w tamtym czasie zmieniony protokół z Göteborga nie wszedł jeszcze w życie, nie był on objęty decyzją Organu Wykonawczego z 2017 r.

Decyzję Organu Wykonawczego w sprawie metody dostosowania wartości Unii Europejskiej w tabelach 2–6 załącznika II do zmienionego protokołu z Göteborga należy przyjąć najlepiej na wstępnym dodatkowym posiedzeniu Organu Wykonawczego w maju 2021 r., a najpóźniej podczas posiedzenia Organu Wykonawczego w grudniu 2021 r., tak aby można było wystąpić o dostosowanie tabel przed rozpoczęciem pierwszego przeglądu zgodności danych za 2020 r. (przewidywanego w drugim kwartale 2022 r.).

³ Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Szwecja (stan ratyfikacji na dzień 1 października 2020 r.).

⁴ Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania i Szwecja (stan ratyfikacji na dzień 1 października 2020 r.).

⁵ Regulamin posiedzeń Organu Wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, przyjęty decyzją 2010/19 i zmieniony decyzją 2013/1, pkt 29.

⁶ Decyzja Organu Wykonawczego 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

Planowany akt będzie miał zastosowanie od momentu przyjęcia decyzji Organu Wykonawczego. Planowany akt, po jego przyjęciu, umożliwi Unii Europejskiej przedstawienie aktualizacji technicznych wymaganych w celu uwzględnienia zmian w członkostwie w Unii Europejskiej. Zadania przedłożenia do sekretariatu konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza dostosowań służących uwzględnieniu zmian w członkostwie dokona Komisja w imieniu Unii Europejskiej.

3. STANOWISKO, JAKIE MA BYĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

Unia Europejska powinna przedłożyć wniosek dotyczący decyzji, która ma zostać przyjęta przez Organ Wykonawczy konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza (zob. projekt wniosku w załączniku I).

Celem niniejszego wniosku jest przyjęcie metody umożliwiającej techniczne dostosowania bazowych emisji Unii Europejskiej i zobowiązań do redukcji emisji w tabelach 2–6 załącznika II do zmienionego protokołu z Göteborga, tak aby zagwarantować, że wartości Unii Europejskiej w tych tabelach prawidłowo odzwierciedlają sumę wartości bazowych i zobowiązań do redukcji emisji jej państw członkowskich w następstwie zmian w członkostwie w Unii Europejskiej. Możliwość dostosowania tych tabel w szczególnych okolicznościach związanych ze zmianami w członkostwie w Unii Europejskiej jest konieczna w celu zapewnienia prawidłowego przeglądu zgodności zobowiązań Unii Europejskiej wynikających ze zmienionego protokołu z Göteborga.

Jeżeli inne strony przedstawią projekty zmian do proponowanej decyzji Organu Wykonawczego, które mogłyby przyczynić się do osiągnięcia tych samych celów, co cele leżące u podstaw wniosku Unii Europejskiej, Unia Europejska może co do zasady poprzeć takie wnioski.

Wnioski dotyczące dostosowania krajowych poziomów emisji lub krajowych zobowiązań państw członkowskich w zakresie redukcji emisji (wpływ polityczny) nie będą popierane, lecz będą przedmiotem odrębnej dyskusji, zwłaszcza w odniesieniu do trwającego przeglądu zmienionego protokołu z Göteborga.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje decyzje ustalające „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które na mocy prawa międzynarodowego nie są wiążące, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”⁷.

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Organ Wykonawczy jest organem utworzonym na mocy porozumienia, a mianowicie konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza.

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014: 2258, pkt 61–64.

Akt, który ma zostać przyjęty przez Organ Wykonawczy, stanowi akt mający skutki prawne. Planowany akt będzie wiążący na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 13 ust. 5 zmienionego protokołu z Göteborga.

Planowany akt nie uzupełnia ani nie zmienia ram instytucjonalnych konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza ani protokołu z Göteborga.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma być zajęte stanowisko w imieniu Unii Europejskiej. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do środowiska.

Materialną podstawą prawną wnioskowanej decyzji jest zatem art. 192 ust. 1 TFUE.

4.3. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być zatem art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

5. PUBLIKACJA PLANOWANEGO AKTU

Nie dotyczy

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie przedłożenia, w imieniu Unii Europejskiej, wniosku dotyczącego decyzji Organu Wykonawczego w sprawie metody dokonania dostosowań odzwierciedlających zmiany w członkostwie w Unii Europejskiej, z myślą o 41. posiedzeniu Organu Wykonawczego w ramach Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, oraz w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej podczas tego posiedzenia

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Protokół w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej, w swojej wersji zmienionej przyjętej w 2012 r. (zwany dalej „zmienionym protokołem z Göteborga”), załączony do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości (zwanej dalej „konwencją w sprawie zanieczyszczenia powietrza”), został zatwierdzony przez Unię Europejską na mocy decyzji Rady (UE) 2017/1757 i wszedł w życie w dniu 7 października 2019 r.
- (2) Zgodnie z art. 10 konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza Organ Wykonawczy dokonuje przeglądu wdrażania i realizacji konwencji w sprawie zanieczyszczenia powietrza i protokołów do niej i może przyjmować decyzje wyjaśniające wdrażanie tych protokołów.
- (3) Podczas 36. posiedzenia Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza strony tej konwencji wezwały Unię Europejską i jej państwa członkowskie do zaproponowania metody dostosowania poziomów emisji Unii Europejskiej w tabeli 1 załącznika II do pierwotnego protokołu z Göteborga (wersja przyjęta w 1999 r.) w celu uwzględnienia zmian w członkostwie w Unii Europejskiej;
- (4) Następnie na 37. posiedzeniu Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza przyjęto decyzję zaproponowaną przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie⁸.
- (5) Metoda dostosowywania wartości Unii Europejskiej w tabelach 2–6 załącznika II do zmienionego protokołu z Göteborga w celu uwzględnienia zmian w członkostwie w Unii Europejskiej jest konieczna, aby zmiany w członkostwie w Unii Europejskiej były prawidłowo odzwierciedlone w kontekście przeglądu przestrzegania przez Unię

⁸ Decyzja 2017/3 Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

Europejską zobowiązań wynikających ze zmienionego protokołu z Göteborga. Nie dotyczy to dostosowania krajowych poziomów emisji ani krajowych zobowiązań do redukcji emisji w tych samych tabelach.

- (6) Po przyjęciu przez Organ Wykonawczy metody dostosowań Komisja powinna przedłożyć niezbędne dostosowania Sekretarzowi Wykonawczemu Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych wdrażającemu tę metodę, aby odzwierciedlić zmiany w członkostwie w Unii Europejskiej od czasu przyjęcia zmienionego protokołu z Göteborga, a także przedstawić wszelkie dostosowania konieczne w przypadku późniejszych zmian w członkostwie w Unii Europejskiej.
- (7) Należy ustalić stanowisko, jakie powinno zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej na forum Organu Wykonawczego, gdyż decyzja Organu wykonawczego będzie wiążąca dla Unii,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Na 41. posiedzeniu Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza Unia Europejska dąży do osiągnięcia następującego celu: ustanowienie metody umożliwiającej techniczne dostosowania bazowych poziomów emisji Unii Europejskiej i zobowiązań do redukcji emisji w tabelach 2–6 załącznika II do zmienionego protokołu z Göteborga celem zapewnienia, by wartości Unii Europejskiej w tych tabelach mogły być dostosowane tak, aby prawidłowo odzwierciedlały sumę wartości bazowych emisji i zobowiązań do redukcji emisji państw członkowskich, w następstwie zmian w członkostwie w Unii Europejskiej.

2. Z myślą o 41. posiedzeniu Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza oraz by osiągnąć cel określony w ust. 1, Unia Europejska przedkłada wniosek dotyczący wymaganej metody dostosowania, który jest załączony do niniejszej decyzji.

3. Komisja, w imieniu Unii Europejskiej, przedstawia ten wniosek Sekretariatowi konwencji.

Artykuł 2

Unia Europejska może poprzeć zmiany zaproponowane przez inne strony konwencji, pod warunkiem że przyczyniają się one do osiągnięcia celów Unii Europejskiej wymienionych w art. 1.

Artykuł 3

W zależności od rozwoju sytuacji na 41. posiedzeniu Organu Wykonawczego konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza, przedstawiciele Unii Europejskiej w porozumieniu z państwami członkowskimi mogą uzgodnić doprecyzowanie stanowiska, o którym mowa w art. 1 i 2, podczas organizowanych na miejscu posiedzeń koordynacyjnych, bez konieczności podejmowania przez Radę kolejnej decyzji.

Artykuł 4

Po przyjęciu przez Organ Wykonawczy konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza metody umożliwiającej dokonanie tych dostosowań Komisja przedstawia w imieniu Unii Europejskiej niezbędne dostosowania wdrażające tę metodę.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*