

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

**Razones y objetivos de la propuesta**

El Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico (también conocido como Protocolo de Gotemburgo, en lo sucesivo, «Protocolo») se adoptó el 30 de noviembre de 1999 y entró en vigor el 17 de mayo de 2005. El Protocolo tiene como objetivo reducir los efectos nocivos de la contaminación atmosférica para proteger la salud humana y el medio ambiente. Los objetivos se alcanzan reduciendo las emisiones de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco, estableciendo objetivos de reducción de emisiones a nivel nacional y valores límite de emisión para determinadas actividades y productos industriales, entre otras cosas. La UE es Parte en el Protocolo tras su adhesión en virtud de la Decisión 2003/507/CE del Consejo[[1]](#footnote-2).

El Protocolo se modificó en 2012 y la versión modificada entró en vigor el 9 de octubre de 2019. El 17 de julio de 2017, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación, en nombre de la UE, del Protocolo modificado[[2]](#footnote-3). Sobre esta base, la UE aprobó el Protocolo modificado el 30 de agosto de 2017. Actualmente hay 30 Partes en el Protocolo modificado: 24 Estados miembros de la UE y la UE, el Reino Unido, los Estados Unidos, Suiza, Canadá y Noruega.

En su sesión 42, el Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia adoptó el informe final sobre la revisión del Protocolo[[3]](#footnote-4). El grupo de expertos sobre el desarrollo de opciones políticas del Convenio también reflexionó sobre las opciones políticas para abordar las conclusiones de la revisión[[4]](#footnote-5). En su sesión 43 (Ginebra, del 11 al 14 de diciembre de 2023), el Órgano Ejecutivo de la Convención decidió iniciar el proceso de revisión del Protocolo para abordar las conclusiones del informe de 2023 sobre la revisión del Protocolo[[5]](#footnote-6).

El proceso de revisión incluirá negociaciones sobre las siguientes cuestiones, entre otras cosas:

* nuevos compromisos de reducción de emisiones para los contaminantes actualmente cubiertos por el Protocolo;
* posibles cambios en los anexos técnicos del presente Protocolo, también en lo que respecta a su alcance y nivel de ambición;
* cómo lograr nuevas reducciones de las emisiones de carbono negro;
* si abordar las emisiones de metano y cómo hacerlo;
* cómo lograr reducciones adicionales de las emisiones de amoníaco;
* nuevas formas de flexibilidad y otros enfoques para facilitar mejor la ratificación y posterior aplicación por parte de las actuales no Partes en el presente Protocolo;
* objetivos globales y colectivos basados en el riesgo para reducir los efectos nocivos para la salud y los ecosistemas, incluida la pérdida de biodiversidad en la región de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas[[6]](#footnote-7); así como
* cómo lograr enfoques integrados entre las políticas en materia de clima, energía y aire.

La decisión del Órgano Ejecutivo del Convenio establece el objetivo de concluir la revisión en la sesión 46 del Órgano Ejecutivo, es decir, antes de diciembre de 2026. Para contribuir a alcanzar esta ambición, debe autorizarse a la Comisión Europea a negociar la revisión del Protocolo en nombre de la UE.

**Coherencia con las legislaciones existentes de la UE en la misma política sectorial**

Las cuestiones de negociación en el contexto de la revisión son competencia de la Unión y la UE cuenta desde hace mucho tiempo con legislación en el ámbito de la contaminación atmosférica, que incluye:

* la Directiva (UE) 2016/2284 relativa a los compromisos nacionales de reducción de emisiones de determinados contaminantes atmosféricos[[7]](#footnote-8), que introduce en la legislación de la UE los compromisos nacionales de reducción de emisiones para el período 2020-2029 contraídos en virtud del Protocolo, modificado en 2012, entre otras cosas;
* la Directiva sobre las emisiones industriales (DEI)[[8]](#footnote-9), que abarca varias de las obligaciones derivadas del Protocolo, en particular los valores límite para las emisiones procedentes de fuentes estacionarias (partículas, azufre, óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles);
* legislación por la que se establecen normas de emisión para las principales fuentes de contaminación atmosférica, como los vehículos de transporte por carretera[[9]](#footnote-10), las instalaciones de calefacción doméstica y las instalaciones industriales[[10]](#footnote-11); así como
* las Directivas sobre la calidad del aire ambiente[[11]](#footnote-12), que establecen normas de calidad para los niveles de concentración de determinados contaminantes del aire ambiente y se están revisando.

**Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta de Recomendación también es coherente con otras políticas de la UE. Tal como se establece en el Pacto Verde Europeo[[12]](#footnote-13) y en el Plan de Acción «Contaminación cero»[[13]](#footnote-14), la UE ha fijado como objetivo reducir la contaminación atmosférica y racionalizar las medidas de recopilación de datos que sustentan sus iniciativas políticas conexas.El 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2030 también establece los objetivos prioritarios para lograr un entorno sin sustancias tóxicas, incluido el aire.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

**Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

**Consultas con las partes interesadas**

No procede.

**Obtención y uso de asesoramiento especializado**

No procede.

**Evaluación de impacto**

No procede.

**Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

**Derechos fundamentales**

Según el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben integrarse en las políticas de la UE y garantizarse, de conformidad con el principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad. La propuesta de Recomendación solicita la autorización de la apertura de negociaciones con vistas a hacer frente a la contaminación atmosférica. Se espera que esto tenga un impacto positivo en el derecho a la protección del medio ambiente, consagrado en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

**Base jurídica**

La base jurídica procedimental de la propuesta de Recomendación es el artículo 218, apartados 3 y 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 218, apartado 3, del TFUE establece que la Comisión debe presentar recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe al negociador de la UE. De conformidad con el artículo 218, apartado 4, del TFUE el Consejo puede dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que debe consultarse durante las negociaciones.

**Subsidiariedad y proporcionalidad**

La lucha contra la contaminación atmosférica no puede alcanzarse de manera suficiente a nivel de los Estados miembros por sí solos. Esto se debe al carácter transfronterizo de la contaminación atmosférica: la modelización atmosférica y las mediciones de la contaminación atmosférica demuestran sin lugar a dudas que la contaminación emitida en un Estado miembro contribuye a la registrada en otros Estados miembros.

La UE ya ha adoptado legislación para aplicar el Protocolo (tal como se presenta en la sección 1). Es importante garantizar que la revisión del Protocolo siga siendo coherente con la legislación vigente y propuesta de la UE y aporte valor añadido a la misma.

Por lo tanto, es esencial garantizar la participación de la UE en las futuras negociaciones y en el acuerdo internacional resultante. La propuesta de Recomendación no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos.

**Elección del instrumento**

De conformidad con el artículo 218, apartado 3, y (4) del TFUE, es necesaria una decisión del Consejo para autorizar la apertura de negociaciones por parte de la UE sobre la revisión del Protocolo con el fin de hacer frente a la contaminación atmosférica.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Es imposible determinar en esta fase las repercusiones presupuestarias exactas de esta iniciativa, puesto que su ámbito de aplicación y aspectos clave están aún pendientes de una negociación multilateral.

5. OTROS ASPECTOS

**Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

El calendario, los resultados de los trabajos de los grupos de trabajo y las consideraciones para facilitar la ratificación y aplicación del Protocolo por parte de las actuales no Partes se debatieron en la reunión del Grupo de Trabajo de Estrategias y Revisión celebrada en su sesión 62, en Ginebra (Suiza) del 27 al 31 de mayo de 2024.

Se espera que las negociaciones sobre la revisión propiamente dicha comiencen en la sesión 44 del Órgano Ejecutivo, que se celebrará del 9 al 12 de diciembre de 2024.

**Documentos explicativos (para las Directivas)**

No procede.

**Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

La Comisión recomienda lo siguiente:

* que el Consejo autorice a la Comisión a entablar y llevar a cabo negociaciones para la revisión del Protocolo;
* que se designe a la Comisión como negociador de la UE;
* que la Comisión dirija las negociaciones en consulta con el comité especial designado por el Consejo de conformidad con el artículo 218, apartado 4, del TFUE; así como
* que el Consejo apruebe las directrices de negociación adjuntas a la presente propuesta de Recomendación.

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión Europea, la revisión del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, modificado en 2012 (Protocolo de Gotemburgo)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico [también conocido como Protocolo de Gotemburgo (en lo sucesivo, «Protocolo»)][[14]](#footnote-15) se adoptó el 30 de noviembre de 1999 y se modificó en 2012.

(2) La Unión Europea es Parte en el Protocolo de 1999 y en el Protocolo modificado[[15]](#footnote-16).

(3) Los compromisos nacionales de reducción de emisiones del Protocolo se incorporan al Derecho de la Unión a través de la Directiva (UE) 2016/2284 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos[[16]](#footnote-17).

(4) El Órgano Ejecutivo del Convenio inició el proceso de revisión del Protocolo en su cuadragésima tercera sesión de diciembre de 2023[[17]](#footnote-18). Sobre esta base, se espera que las negociaciones sobre las enmiendas al Protocolo comiencen en la 44.a sesión del Órgano Ejecutivo, que tendrá lugar del 9 al 12 de diciembre de 2024.

(5) Se autoriza a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión, la revisión del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, modificado en 2012,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Directrices para la negociación de la revisión del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, modificado en 2012 (Protocolo de Gotemburgo).

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el [nombre del comité especial, que debe insertar el Consejo].

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente

1. Decisión 2003/507/CE 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 17.7.2003, p. 1). [↑](#footnote-ref-2)
2. Decisión (UE) 2017/1757 del Consejo, de 17 de julio de 2017, sobre 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. [↑](#footnote-ref-3)
3. Informe del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia relativo a la revisión del Protocolo para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, modificado en 2012, sesión 42, Ginebra, del 12 al 16 de diciembre de 2022 (ECE/EB.AIR/150/Add.2). [↑](#footnote-ref-4)
4. Grupo de expertos sobre el desarrollo de opciones políticas, *Opciones para abordar las conclusiones de la revisión del Protocolo de Gotemburgo, modificado en 2012,* sesión 43, Ginebra, del 11 al 14 de diciembre de 2023 (ECE/EB.AIR/2023/9). [↑](#footnote-ref-5)
5. Decisión 2023/5 en el *Informe del Órgano Ejecutivo sobre su cuadragésimo tercer período de sesiones*, Ginebra, del 11 al 14 de diciembre de 2023 (ECE/EB.AIR/154). [↑](#footnote-ref-6)
6. La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Incluye a 56 Estados miembros de Europa, América del Norte y Asia. [↑](#footnote-ref-7)
7. Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE (DO L 344, 17.12.2016, p. 1). [↑](#footnote-ref-8)
8. Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17). [↑](#footnote-ref-9)
9. Reglamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) (DO L 171 de 29.6.2007, p. 1). [↑](#footnote-ref-10)
10. Incluida la Directiva (UE) 2015/2193 sobre las instalaciones de combustión medianas; Directiva 94/63/CE, relativa a la recuperación de vapores de gasolina de la fase I; Directiva 2009/126/CE, relativa a la recuperación de vapores de gasolina de la fase II; Directiva 2004/42/CE sobre pinturas y disolventes; Reglamento (UE) 2016/1628, relativo a las máquinas móviles no de carretera; Directiva 2009/30/CE sobre la calidad de los combustibles; Reglamento (CE) n.º 715/2007, relativo a las normas Euro 5 y Euro 6 para vehículos ligeros; Reglamento (UE) n.º 168/2013, relativo a las normas Euro 4 y Euro 5 para vehículos de categoría L (motocicletas y otros); y Directiva 1999/96/CE y Reglamento (CE) n.º 595/2009, relativo a las normas Euro 5 y Euro 6 para vehículos utilitarios pesados. [↑](#footnote-ref-11)
11. Directiva 2004/107/CE, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente (DO L 23 de 26.1.2005, p. 3); y la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1). [↑](#footnote-ref-12)
12. COM(2019) 640. [↑](#footnote-ref-13)
13. COM(2021) 400. [↑](#footnote-ref-14)
14. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (DO L 171 de 27.6.1981, p. 13). [↑](#footnote-ref-15)
15. Decisión 2003/507/CE 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 17.7.2003, p. 1) y 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 al 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). [↑](#footnote-ref-16)
16. Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE (DO L 344, 17.12.2016, p. 1). [↑](#footnote-ref-17)
17. Decisión 2023/5 por la que se inicia un proceso de revisión del Protocolo para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, modificado en 2012, y para abordar otras conclusiones de su revisión del Órgano Ejecutivo del Convenio (ECE/EB.AIR/154), Ginebra, del 11 al 14 de diciembre de 2023. [↑](#footnote-ref-18)