

Bruxelles, 16. prosinca 2020.
(OR. en)

14137/20

**Međuinstitucijski predmet:
2020/0355(NLE)**

**ENV 815
ENT 153
ONU 86**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	16. prosinca 2020.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2020) 801 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o podnošenju, u ime Europske unije, prijedloga odluke Izvršnog tijela o metodi prilagodbe kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji s obzirom na 41. zasjedanje Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka i o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na tom zasjedanju

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 801 final.

Priloženo: COM(2020) 801 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2020.
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o podnošenju, u ime Europske unije, prijedloga odluke Izvršnog tijela o metodi prilagodbe kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji s obzirom na 41. zasjedanje Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka i o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na tom zasjedanju

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj Prijedlog odluke Vijeća odnosi se na podnošenje, u ime Europske unije, Prijedloga odluke Izvršnog tijela o utvrđivanju metode prilagodbe tablica 2.–6. Priloga II. Protokolu o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona („Protokol iz Göteborga”), kako je izmijenjen 2012., u okviru Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka („Konvencija o zraku”), kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji. Prijedlog odluke Izvršnog tijela podnijet će se u okviru 41. zasjedanja Izvršnog tijela Konvencije o zraku.

Ovim Prijedlogom odluke Vijeća obuhvaćeno je i pregovaračko stajalište Europske unije u pogledu odluke Izvršnog tijela u vezi s primjedbama drugih stranki na podnesak EU-a.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o zraku i Protokol iz Göteborga (kako je izmijenjen 2012.)

Konvencija o zraku, donesena 1979., najnapredniji je regionalni sporazum o zaštiti okoliša koji se bavi pitanjima kvalitete i onečišćenja zraka.

Na temelju Konvencije o zraku, u studenome 1999. dogovoren je izvorni Protokol iz Göteborga. Protokol iz Göteborga izmijenjen je 2012. Izmijenjena verzija stupila je na snagu 7. listopada 2019. Izmijenjeni Protokol bio je temelj za utvrđivanje obveza smanjenja emisija od 2020. do 2029. u okviru Direktive (EU) 2016/2284 o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, kojom je izvan snage stavljena Direktiva 2001/81/EZ o nacionalnim gornjim granicama emisija.

Europska unija stranka je Konvencije o zraku¹ i Protokola iz Göteborga kako je izmijenjen 2012.² Sve države članice stranke su Konvencije o zraku; njih 21 stranke su izvornog Protokola iz Göteborga³, a 17 ih je dosad prihvatilo izmjenu Protokola iz 2012.⁴

2.2. Izvršno tijelo Konvencije o zraku

Izvršno tijelo je upravljačko tijelo Konvencije o zraku i sastoji se od predstavnika stranaka Konvencije. Na temelju članka 10. Konvencije o zraku Izvršno tijelo preispituje provedbu i razvoj Konvencije o zraku i njezinih protokola.

Izvršno tijelo odluke nastoji donijeti konsenzusom⁵.

¹ 81/462/EEZ: Odluka Vijeća od 11. lipnja 1981. o zaključivanju Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka, SL L 171, 27.6.1981., str. 11.–24.

² 2003/507/EZ: Odluka Vijeća od 13. lipnja 2003. o pristupanju Europske zajednice Protokolu o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine, SL L 179, 17.7.2003., str. 1.–2. Odluka Vijeća (EU) 2017/1757 od 17. srpnja 2017. o prihvatu, u ime Europske unije, izmjene Protokola iz 1999. o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine, SL L 248, 27.9.2017., str. 3.–75.

³ Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska i Švedska (status ratifikacije 1. listopada 2020.).

⁴ Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Hrvatska, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska i Švedska (status ratifikacije 1. listopada 2020.).

⁵ Poslovnik za zasjedanja Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka kako je donesen odlukom 2010/19 i izmijenjen odlukom 2013/1, pravilo 29.

2.3. Predviđeni akt Izvršnog tijela

Europska unija i njezine države članice trebale bi podnijeti prijedlog odluke Izvršnog tijela o utvrđivanju metode prilagodbe tablica 2.–6. Priloga II. Protokolu o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona („Protokol iz Göteborga”), kako je izmijenjen 2012., kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji („predviđeni akt”).

Svrha je predviđenog akta osigurati da se preispitivanja usklađenosti u okviru izmijenjenog Protokola provode na temelju točnih brojki za Europsku uniju. U tablicama od 2. do 6. Priloga II. navode se emisije na nacionalnoj razini država članica za 2005. (referentna vrijednost) i obveze smanjenja nacionalnih emisija od 2020. i nakon toga po onečišćujućoj tvari (za sumporov dioksid, dušikove okside, amonijak, hlapive organske spojeve i sitne lebdeće čestice). Sve tablice sadržavaju i redak u kojem su prikazani ukupni iznosi za EU (zbroj referentnih vrijednosti država članica EU-a u kilotonama emisija 2005.; i zbroj obveza država članica EU-a u pogledu smanjenja izražen kao ukupna promjena u % u odnosu na zbroj referentnih vrijednosti država članica EU-a). Postojeća vrijednost za EU u tim tablicama je zbroj za EU27 (2013.) koji odražava broj država članica Europske unije u vrijeme izmjene Protokola 2012. Stoga je potrebna izmjena Priloga II.

Postojećim pravilima još nije predviđena metoda za ovaj konkretan slučaj tehničke prilagodbe, što je Izvršno tijelo zaključilo na 36. zasjedanju. Slična odluka Izvršnog tijela o mogućnosti prilagodbe gornjih graničnih vrijednosti emisija Europske unije u izvornom Protokolu iz Göteborga donesena je 2017.⁶, nakon prijedloga Europske unije na zahtjev Izvršnog tijela na 36. zasjedanju. Budući da izmijenjeni Protokol iz Göteborga u to vrijeme još nije stupio na snagu, nije bio obuhvaćen odlukom Izvršnog tijela iz 2017.

Odluku Izvršnog tijela o metodi prilagodbe vrijednosti za Europsku uniju u tablicama od 2. do 6. Priloga II. izmijenjenom Protokolu iz Göteborga potrebno je donijeti po mogućnosti na provizornom dodatnom zasjedanju Izvršnog tijela u svibnju 2021., a najkasnije tijekom zasjedanja Izvršnog tijela u prosincu 2021. kako bi se prilagodba tablica mogla zatražiti prije početka prvog preispitivanja usklađenosti podataka za 2020. (što se predviđa za drugo tromjesečje 2022.).

Predviđeni akt primjenjivat će se od trenutka donošenja odluke Izvršnog tijela. Nakon donošenja predviđeni akt omogućit će Europskoj uniji da podnese tehnička ažuriranja potrebna kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji. Komisija će u ime Europske unije dovršiti zadatak podnošenja prilagodbi Tajništvu Konvencije o zraku kako bi se uzele u obzir promjene članstva.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Europska unija bi trebala podnijeti prijedlog odluke koju treba donijeti Izvršno tijelo Konvencije o zraku (vidjeti nacrt podneska u Prilogu I.).

Cilj je ovog Prijedloga donijeti metodu kojom će se omogućiti tehnička prilagodba referentnih vrijednosti emisija i obveza Europske unije u pogledu smanjenja emisija prikazanih u tablicama 2.–6. Priloga II. izmijenjenom Protokolu iz Göteborga kako bi se osiguralo da vrijednosti za Europsku uniju u tim tablicama ispravno odražavaju zbroj referentnih vrijednosti emisija i obveza država članica za smanjenje emisija, u skladu s promjenama članstva u Europskoj uniji. Mogućnost prilagodbe tih tablica u posebnim okolnostima povezanim s promjenama članstva u Europskoj uniji potrebna je radi ispravnog

⁶ Odluka Izvršnog tijela 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

preispitivanja usklađenosti Europske unije s obvezama na temelju izmijenjenog Protokola iz Göteborga.

Ako druge stranke predlože nacrt izmjena predložene odluke Izvršnog tijela kojim bi se mogli postići isti ciljevi kao i oni na kojima se temelji prijedlog Europske unije, Europska unija bi u načelu mogla podržati takve prijedloge.

Prijedlozi za prilagodbu nacionalnih gornjih granica emisija ili nacionalnih obveza država članica u pogledu smanjenja emisija (politički učinak) neće se podržati, ali će se uputiti na zasebnu raspravu, posebno s obzirom na preispitivanje izmijenjenog Protokola iz Göteborga koje je u tijeku.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”⁷.

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Izvršno tijelo osnovano je na temelju sporazuma – Konvencije o zraku.

Akt koji je Izvršno tijelo pozvano donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će obvezujući prema međunarodnom pravu u skladu s člankom 13. stavkom 5. izmijenjenog Protokola iz Göteborga.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir Konvencije o zraku ni Protokola iz Göteborga.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Europske unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na okoliš.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

⁷ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 61.–64.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

Nije primjenjivo.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o podnošenju, u ime Europske unije, prijedloga odluke Izvršnog tijela o metodi prilagodbe kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji s obzirom na 41. zasjedanje Izvršnog tijela Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka i o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na tom zasjedanju

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona u izmijenjenoj verziji donesenoj 2012. („izmijenjeni Protokol iz Göteborga”) uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka („Konvencija o zraku”) Europska unija je odobrila Odlukom Vijeća (EU) 2017/1757 te je taj protokol stupio na snagu 7. listopada 2019.
- (2) Na temelju članka 10. Konvencije o zraku Izvršno tijelo preispituje provedbu i razvoj Konvencije o zraku i njezinih protokola i može donijeti odluke kojima će se pojasniti provedba tih protokola.
- (3) Na 36. zasjedanju Izvršnog tijela Konvencije o zraku stranke Konvencije pozvale su Europsku uniju i njezine države članice da predlože metodu prilagodbe gornjih granica emisija Europske unije u tablici 1. Priloga II. izvornom Protokolu iz Göteborga (verzija donesena 1999.), kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji.
- (4) Na 37. zasjedanju Izvršnog tijela Konvencije o zraku donesena je odluka koju su naknadno predložile Europska unija i njezine države članice⁸.
- (5) Metoda prilagodbe vrijednosti za Europsku uniju u tablicama od 2. do 6. Priloga II. izmijenjenom Protokolu iz Göteborga kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji potrebna je kako bi se na ispravan način uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji s obzirom na preispitivanje usklađenosti Europske unije s obvezama iz izmijenjenog Protokola iz Göteborga. To se ne odnosi na prilagodbu nacionalnih gornjih granica emisija ili nacionalnih obveza smanjenja emisija u istim tablicama.
- (6) Nakon što Izvršno tijelo donese metodu prilagodbe, Komisija bi u ime Europske unije izvršnom tajniku Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu trebala dostaviti potrebne prilagodbe na temelju te metode kako bi se uzele u obzir promjene članstva u Europskoj uniji nakon donošenja izmijenjenog Protokola iz Göteborga te na

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

sličan način dostaviti sve potrebne prilagodbe u slučaju naknadnih promjena članstva u Europskoj uniji.

- (7) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Izvršnog tijela jer će odluka Izvršnog tijela biti obvezujuća za Europsku uniju.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Na 41. zasjedanju Izvršnog tijela Konvencije o zraku Europska unija nastoji ostvariti sljedeći cilj: uspostaviti metodu kojom će se omogućiti tehnička prilagodba referentnih vrijednosti emisija i obveza Europske unije u pogledu smanjenja emisija u tablicama 2.–6. Priloga II. izmijenjenom Protokolu iz Göteborga kako bi se osiguralo da vrijednosti za Europsku uniju u tim tablicama ispravno odražavaju ukupan zbroj referentnih vrijednosti emisija i obveza država članica u pogledu smanjenja emisija, u skladu s promjenama članstva u Europskoj uniji.

2. S obzirom na 41. zasjedanje Izvršnog tijela Konvencije o zraku te kako bi se postigao cilj utvrđen u stavku 1., Europska unija podnosi prijedlog potrebne metode prilagodbe koji je priložen ovoj Odluci.

3. Komisija, u ime Europske unije, dostavlja taj prijedlog Tajništvu Konvencije.

Članak 2.

Europska unija može podržati izmjene koje predlože druge stranke Konvencije pod uvjetom da doprinose postizanju ciljeva Europske unije navedenih u članku 1.

Članak 3.

S obzirom na razvoj događaja na 41. zasjedanju Izvršnog tijela Konvencije o zraku, predstavnici Europske unije mogu se uz savjetovanje s državama članicama, tijekom koordinacijskih sastanaka na licu mjesta, dogovoriti o doradi stajališta iz članka 1. i 2. bez daljnje odluke Vijeća.

Članak 4.

Nakon što Izvršno tijelo Konvencije o zraku donese metodu kojom se omogućuju te prilagodbe, Komisija će u ime Europske unije dostaviti potrebne prilagodbe na temelju te metode.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik