

Bruxelles, 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla presentazione, a nome dell'Unione europea, di una proposta di decisione dell'organo esecutivo sulla metodologia per eseguire gli adeguamenti conseguenti a una mutata composizione dell'Unione europea in vista della 41^a sessione dell'organo esecutivo costituito dalla convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, e relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea in detta sessione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta di decisione del Consiglio riguarda la presentazione, a nome dell'Unione europea, di una proposta di decisione dell'organo esecutivo relativa alla metodologia per adeguare, in considerazione di una mutata composizione dell'Unione, le tabelle da 2 a 6 dell'allegato II del protocollo alla convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza ("convenzione di Ginevra") per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico ("protocollo di Göteborg") quale modificato nel 2012. La proposta di decisione dell'organo esecutivo sarà presentata in vista della 41^a sessione dell'organo esecutivo della convenzione di Ginevra.

La presente proposta di decisione del Consiglio riguarda anche la posizione negoziale che l'Unione assumerà circa le osservazioni delle altre parti sulla proposta di decisione dell'organo esecutivo da essa presentata.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione di Ginevra e il protocollo di Göteborg (quale modificato nel 2012)

Adottata nel 1979, la convenzione di Ginevra è l'accordo ambientale regionale più avanzato su qualità dell'aria e inquinamento atmosferico.

Il protocollo di Göteborg originario è stato convenuto nell'ambito della convenzione di Ginevra nel novembre 1999, quindi modificato nel 2012. La versione modificata, entrata in vigore il 7 ottobre 2019, ha costituito il riferimento sul quale si sono basati gli impegni di riduzione delle emissioni assunti per il periodo dal 2020 al 2029 a norma della direttiva (UE) 2016/2284 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che ha abrogato la direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione.

L'Unione europea è parte della convenzione di Ginevra¹ e del protocollo di Göteborg quale modificato nel 2012². Tutti gli Stati membri sono parti della convenzione di Ginevra; 21 Stati membri sono parti del protocollo di Göteborg originario³ e 17 Stati membri ne hanno accettato ad oggi la modifica del 2012⁴.

¹ Decisione 81/462/CEE del Consiglio, dell'11 giugno 1981, relativa alla conclusione della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (GU L 171 del 27.6.1981, pag. 11).

² Decisione 2003/507/CE del Consiglio, del 13 giugno 2003, relativa all'adesione della Comunità europea al protocollo della convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (GU L 179 del 17.7.2003, pag. 1); decisione (UE) 2017/1757 del Consiglio, del 17 luglio 2017, relativa all'accettazione, a nome dell'Unione europea, di una modifica del protocollo del 1999 della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, del 1979, per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (GU L 248 del 27.9.2017, pag. 3).

³ Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria (situazione delle ratifiche al 1^o ottobre 2020).

⁴ Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia (situazione delle ratifiche al 1^o ottobre 2020).

2.2. L'organo esecutivo della convenzione di Ginevra

L'organo esecutivo è l'organo direttivo della convenzione di Ginevra ed è composto di rappresentanti delle parti della convenzione. A norma dell'articolo 10 della convenzione di Ginevra l'organo esecutivo esamina l'attuazione e lo sviluppo della convenzione e dei relativi protocolli.

L'organo esecutivo si adopera per raggiungere le proprie decisioni per consenso⁵.

2.3. L'atto previsto dell'organo esecutivo

L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero presentare una proposta di decisione dell'organo esecutivo relativa alla metodologia per adeguare, in considerazione di una mutata composizione dell'Unione, le tabelle da 2 a 6 dell'allegato II del protocollo di Göteborg quale modificato nel 2012 ("atto previsto").

La finalità dell'atto previsto è assicurare che le verifiche della conformità compiute in virtù del protocollo di Göteborg si basino su numeri corretti per quanto riguarda l'Unione. Le tabelle da 2 a 6 dell'allegato II elencano i livelli nazionali di emissione del 2005 (riferimento) e gli impegni nazionali di riduzione delle emissioni degli Stati membri a partire dal 2020 per inquinante (anidride solforosa, ossidi di azoto, ammoniaca, composti organici volatili e particolato fine). In ciascuna tabella una riga riporta i totali per l'Unione (ossia la somma dei livelli di riferimento delle emissioni degli Stati membri nel 2005, in chilotonnellate, e la somma degli impegni di riduzione degli Stati membri, in variazione percentuale totale rispetto a detta somma dei livelli di riferimento). Attualmente le tabelle riportano come valore dell'Unione la somma dell'UE a 27 nel 2013, che rispecchia la composizione dell'Unione alla data di modifica del protocollo nel 2012. Occorre quindi rettificare l'allegato II.

Le norme attuali, stabilite dall'organo esecutivo nella 36^a sessione, non prevedono ancora la metodologia da seguire per questo specifico caso di adeguamento tecnico. In base alla proposta presentata dall'Unione europea su richiesta dell'organo esecutivo nella sua 36^a sessione, lo stesso organo esecutivo ha adottato nel 2017 una decisione analoga, riguardante la possibilità di adeguare i limiti di emissione dell'Unione nel protocollo di Göteborg originario⁶. Questa decisione del 2017 dell'organo esecutivo non contemplava tuttavia la modifica del protocollo di Göteborg, all'epoca non ancora entrato in vigore.

Di preferenza l'organo esecutivo dovrà adottare la decisione sulla metodologia di adeguamento dei valori dell'Unione nelle tabelle da 2 a 6 dell'allegato II del protocollo di Göteborg modificato in occasione della sessione supplementare provvisoriamente fissata per maggio 2021 o al massimo nella sessione di dicembre 2021, così che l'adeguamento delle tabelle possa essere richiesto in anticipo sulla prima verifica della conformità dei dati del 2020 (prevista per il secondo trimestre 2022).

L'atto previsto si applicherà a decorrere dall'adozione della decisione dell'organo esecutivo; una volta adottato, consentirà all'Unione europea di presentare gli aggiornamenti tecnici necessari in considerazione di una sua mutata composizione. Sarà poi la Commissione a presentare gli adeguamenti al segretariato della convenzione di Ginevra per conto dell'Unione.

⁵ Regolamento interno delle sessioni dell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, adottato con decisione 2010/19 e modificato con decisione 2013/1, regola 29.

⁶ Decisione 2017/3 dell'organo esecutivo,
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

L'Unione dovrebbe presentare una proposta di decisione destinata ad essere adottata dall'organo esecutivo della convenzione di Ginevra (cfr. progetto nell'allegato I).

La proposta mira all'adozione della metodologia da applicare per apportare adeguamenti tecnici ai livelli di riferimento delle emissioni e agli impegni di riduzione delle emissioni riferiti all'Unione nelle tabelle da 2 a 6 dell'allegato II del protocollo di Göteborg modificato, così che i valori riferiti all'Unione in tali tabelle rispecchino correttamente la somma di tali livelli e di tali impegni dei suoi Stati membri in considerazione di una mutata composizione dell'Unione. È necessario poter adeguare le tabelle alle specifiche circostanze di una mutata composizione dell'Unione per garantire la correttezza della verifica della conformità inerente agli obblighi che incombono all'Unione in base al protocollo di Göteborg modificato.

L'Unione può in linea di massima accettare le eventuali modifiche redazionali della proposta di decisione dell'organo esecutivo emananti da altre parti se permettono di conseguire gli stessi obiettivi perseguiti dalla propria proposta.

Non accetterà invece proposte volte a ritoccare i limiti nazionali di emissione o gli impegni nazionali di riduzione delle emissioni degli Stati membri (impatto politico), che rimanderà piuttosto a una discussione distinta, in particolare con riguardo al riesame in corso dell'articolo 3, paragrafo 12, del protocollo di Göteborg modificato.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*⁷.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

L'organo esecutivo è un organo istituito da un accordo, ossia dalla convenzione di Ginevra.

L'atto che l'organo esecutivo è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 13, paragrafo 5, del protocollo di Göteborg modificato.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale della convenzione di Ginevra o del protocollo di Göteborg.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL' ATTO PREVISTO

n.a.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla presentazione, a nome dell'Unione europea, di una proposta di decisione dell'organo esecutivo sulla metodologia per eseguire gli adeguamenti conseguenti a una mutata composizione dell'Unione europea in vista della 41^a sessione dell'organo esecutivo costituito dalla convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, e relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea in detta sessione

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il protocollo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza ("convenzione di Ginevra") per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico, nella versione modificata adottata nel 2012 ("protocollo di Göteborg modificato") è stato approvato dall'Unione europea con decisione (UE) 2017/1757 del Consiglio ed è entrato in vigore il 7 ottobre 2019.
- (2) A norma dell'articolo 10 della convenzione di Ginevra l'organo esecutivo controlla l'attuazione e gli sviluppi della convenzione e dei relativi protocolli e può adottare decisioni per precisarne l'attuazione.
- (3) Nella 36^a sessione dell'organo esecutivo della convenzione di Ginevra le parti della convenzione hanno invitato l'Unione europea e i suoi Stati membri a proporre una metodologia per adeguare i limiti di emissione dell'Unione europea nella tabella 1 dell'allegato II del protocollo di Göteborg originario (versione adottata nel 1999) in considerazione di una mutata composizione dell'Unione.
- (4) L'organo esecutivo della convenzione di Ginevra ha adottato nella 37^a sessione la decisione conseguentemente proposta dall'Unione europea e dai suoi Stati membri⁸.
- (5) È necessario stabilire la metodologia da applicare per adeguare i valori riferiti all'Unione nelle tabelle da 2 a 6 dell'allegato II del protocollo di Göteborg modificato affinché tali valori rispecchino correttamente la situazione risultante da una mutata composizione dell'Unione in vista della verifica della conformità di questa agli obblighi derivanti dal protocollo di Göteborg modificato. L'operazione non comporta alcun adeguamento dei limiti nazionali di emissione né degli impegni nazionali di riduzione delle emissioni indicati nelle medesime tabelle.
- (6) È opportuno che, una volta che l'organo esecutivo avrà adottato la metodologia, la Commissione, a nome dell'Unione europea, presenti al segretario esecutivo della

⁸ Decisione 2017/3 dell'organo esecutivo della convenzione di Ginevra - https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite gli adeguamenti calcolati applicandola che risultano necessari in considerazione di una mutata composizione dell'Unione europea rispetto a quella della data di adozione del protocollo di Göteborg modificato; spetterà sempre alla Commissione presentare gli adeguamenti che si rendessero necessari in caso di successivi mutamenti nella composizione dell'Unione.

- (7) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nell'organo esecutivo, poiché la decisione di questo vincolerà l'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Nella 41^a sessione dell'organo esecutivo della convenzione di Ginevra l'Unione europea persegue l'obiettivo di stabilire la metodologia da applicare per apportare adeguamenti ai livelli di riferimento delle emissioni e agli impegni di riduzione delle emissioni riferiti all'Unione nelle tabelle da 2 a 6 dell'allegato II del protocollo di Göteborg modificato, così che i valori riferiti all'Unione in tali tabelle possano essere ritoccati per rispecchiare correttamente la somma totale dei livelli e degli impegni dei suoi Stati membri in considerazione di una mutata composizione dell'Unione.

2. In vista della 41^a sessione dell'organo esecutivo della convenzione di Ginevra e al fine di conseguire l'obiettivo enunciato al paragrafo 1, l'Unione europea presenta la proposta relativa alla necessaria metodologia di adeguamento, riportata nell'allegato della presente decisione.

3. La Commissione comunica, a nome dell'Unione europea, detta proposta al segretariato della convenzione.

Articolo 2

L'Unione europea può appoggiare le modifiche proposte da altre parti della convenzione se concorrono a conseguire gli obiettivi che si è fissata, enunciati all'articolo 1.

Articolo 3

Alla luce dell'andamento della 41^a sessione dell'organo esecutivo della convenzione di Ginevra, i rappresentanti dell'Unione europea possono, in consultazione con gli Stati membri, affinare la posizione di cui agli articoli 1 e 2 in riunioni di coordinamento in loco, senza ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 4

Una volta che l'organo esecutivo della convenzione di Ginevra ha adottato la decisione, la Commissione presenta, a nome dell'Unione europea, i necessari adeguamenti risultanti dall'applicazione della metodologia stabilita.

Articolo 5

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*