



Bruxelles, 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in occasione della 39^a
seduta dell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico
transfrontaliero a grande distanza**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione nell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (di seguito "la convenzione sull'inquinamento atmosferico") in relazione alla decisione sulle proposte di modifiche dell'articolo 3 bis e dell'allegato VII del protocollo della convenzione sull'inquinamento atmosferico per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (come modificato nel 2012).

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione sull'inquinamento atmosferico e il relativo protocollo per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (come modificato nel 2012)

La convenzione UNECE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (di seguito "la convenzione sull'inquinamento atmosferico"), adottata nel 1979, è il più avanzato accordo ambientale regionale in materia di aria pulita.

Nel quadro della convenzione sull'inquinamento atmosferico, nel novembre 1999 è stato concordato il protocollo per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (di seguito "il protocollo di Göteborg"), che costituisce il fondamento della direttiva (UE) 2016/2284 sulla riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici¹, la quale ha abrogato la direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione². Il protocollo di Göteborg è stato modificato nel 2012 e il testo modificato è entrato in vigore il 7 ottobre 2019.

L'Unione europea è parte della convenzione sull'inquinamento atmosferico³ e del protocollo di Göteborg come modificato nel 2012⁴. Tutti gli Stati membri sono parti della convenzione sull'inquinamento atmosferico; 21 Stati membri sono parti del protocollo di Göteborg⁵ e 15 Stati membri hanno finora accettato le modifiche del protocollo del 2012⁶.

¹ Direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE (GU L 344 del 17.12.2016, pag. 1).

² Direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (GU L 309 del 27.11.2001, pag. 22).

³ 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).

⁴ 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).

⁵ Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito (situazione delle ratifiche al 12 agosto 2019).

⁶ Bulgaria, Cechia, Germania, Spagna, Croazia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito (situazione delle ratifiche al 12 agosto 2019).

2.2. L'organo esecutivo

L'organo esecutivo è l'organo direttivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico ed è composto da rappresentanti delle parti della convenzione. A norma dell'articolo 10 della convenzione, 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 consenso⁷.

Le modifiche del protocollo di Göteborg sono adottate per consenso delle parti presenti alla seduta dell'organo esecutivo⁸.

2.3. La decisione prevista dell'organo esecutivo

Dal 9 al 13 dicembre 2019, in occasione della 39^a seduta, l'organo esecutivo discuterà, ed eventualmente adotterà, le modifiche, proposte dagli USA, dell'articolo 3 bis e dell'allegato VII del protocollo di Göteborg (di seguito l'"atto previsto").

Obiettivo dell'atto previsto è prorogare, per i paesi della regione Europa orientale, Caucaso e Asia centrale (EECCA), la possibilità di applicare flessibilità nei tempi prestabiliti per conformarsi a determinati obblighi, in modo da agevolare la ratifica del protocollo di Göteborg.

L'atto previsto sarà vincolante per le parti:

- a norma dell'articolo 13 bis del protocollo di Göteborg, che prevede che le modifiche del protocollo entrino in vigore, per le parti che le hanno accettate, il novantesimo giorno successivo alla data alla quale due terzi dei paesi che erano parti al momento dell'adozione hanno depositato lo strumento di accettazione⁹;

- in base a una procedura diversa prevista per le modifiche degli allegati da IV a XI del protocollo di Göteborg per le parti che le hanno accettate: le modifiche prendono effetto a decorrere da un anno dalla data di comunicazione della decisione a tutte le parti, fatta eccezione per le parti che notificano al depositario che non sono in grado di approvare la modifica. Qualora 16 o più parti facciano pervenire una tale notifica, la modifica non entra in vigore¹⁰.

In pratica, le modifiche proposte non avranno alcuna incidenza sugli obblighi degli Stati membri, in quanto gli obblighi in questione fanno già parte dell'acquis dell'UE e sono già applicati dagli Stati membri. Le modifiche proposte prevedono tuttavia la possibilità per le parti non UE, in particolare nella regione EECCA, di continuare a utilizzare per un periodo più lungo la flessibilità già negoziata e concordata nel quadro della modifica del 2012 del protocollo.

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

La flessibilità nei tempi, di cui all'articolo 3 bis e all'allegato VII del protocollo di Göteborg modificato, è stata concordata e adottata nel 2012 al fine di istituire un meccanismo semplificato di adesione per incoraggiare un numero maggiore di parti a ratificare il protocollo. All'agosto 2019 nessun paese EECCA era ancora riuscito a fare uso di questa

⁷ *Rules of procedure for sessions of the Executive Body for the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution* (regolamento interno delle sedute dell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza), adottato con decisione 2010/9 e modificato dalla decisione 2013/1, regola 29.

⁸ Protocollo di Göteborg (modificato nel 2012), articolo 13 bis, paragrafo 3.

⁹ Protocollo di Göteborg (modificato nel 2012), articolo 13 bis, paragrafo 3.

¹⁰ Protocollo di Göteborg (modificato nel 2012), articolo 13 bis, paragrafo 7.

flessibilità. A seguito di discussioni sugli ostacoli esistenti alla ratifica per i paesi EECCA, in occasione della riunione del *Working Group on Strategy and Review* (gruppo di lavoro sulla strategia e il riesame) del 20-24 maggio 2019 le parti della convenzione sull'inquinamento atmosferico hanno pertanto espresso interesse a trattare e a prorogare la flessibilità nei tempi.

Senza la proroga della flessibilità, si ritiene improbabile che i paesi EECCA ratifichino il protocollo nel prossimo futuro. La ratifica del protocollo di Göteborg da parte dei paesi del vicinato è nell'interesse dell'UE, perché può contribuire a ridurre l'inquinamento atmosferico transfrontaliero proveniente dai paesi EECCA verso gli Stati membri dell'UE.

Le disposizioni della direttiva (UE) 2016/2284 rispecchiano gli obblighi del protocollo di Göteborg.

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"*¹¹.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

L'organo esecutivo è un organo istituito da un accordo, ossia dalla convenzione sull'inquinamento atmosferico.

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 bis del protocollo di Göteborg.

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

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

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del 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, del TFUE deve fondarsi su una sola base

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

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 191 del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve essere l'articolo 191 del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

L'atto dell'organo esecutivo apporterà modifiche al protocollo di Göteborg della convenzione sull'inquinamento atmosferico e deve pertanto essere pubblicato, dopo l'adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in occasione della 39^a seduta dell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 191, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il protocollo per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico, nella versione modificata adottata nel 2012 (di seguito "il protocollo"), della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza è stato approvato dall'Unione con la decisione (UE) 2017/1757 del Consiglio⁽¹²⁾ ed è entrato in vigore il 7 ottobre 2019.
- (2) A norma dell'articolo 13 bis del protocollo, l'organo esecutivo può adottare modifiche del protocollo e dei suoi allegati.
- (3) In occasione della 39^a seduta, che si terrà dal 9 al 13 dicembre, l'organo esecutivo adotterà modifiche del protocollo (articolo 3 bis) e degli allegati (allegato VII) per agevolare la ratifica del protocollo di parti non UE.
- (4) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in seno all'organo esecutivo, in quanto l'oggetto e il contenuto del protocollo da modificare sono contemplati dall'acquis dell'UE, in particolare dalla direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽¹³⁾,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione della 39^a seduta dell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza è la seguente:

¹² 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).

¹³ Direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE (GU L 344 del 17.12.2016, pag. 1).

si sostiene la proposta presentata dagli Stati Uniti d'America di modificare l'articolo 3 bis e l'allegato VII del protocollo per prorogare la flessibilità nei tempi dal 2019 al 2024 e dal 2022 al 2028.

Articolo 2

La posizione di cui all'articolo 1 può essere precisata alla luce dell'andamento della 39^a seduta dell'organo esecutivo della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, dai rappresentanti dell'Unione, in consultazione con gli Stati membri, in riunioni di coordinamento in loco, senza ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente