



Brüssel, 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 39. istungil

SELETUSKIRI

1. KAVANDATAV REGULEERIMISESE

Käesolevas ettepanekus käsitletakse otsust, millega määratakse kindlaks liidu nimel piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni (edaspidi „õhukonventsioon“) täitevorganis võetav seisukoht otsuse suhtes, milles käsitletakse õhukonventsiooni protokolli (hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta, muudetud 2012. aastal) artikli 3bis ja VII lisa kavandatud muudatusi.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Õhukonventsioon ning selle protokoll hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta (muudetud 2012. aastal)

ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon (edaspidi „õhukonventsioon“), mis võeti vastu 1979. aastal, on kõige põhjalikum puhta õhu poliitikat käsitlev piirkondlik keskkonnalepe.

Õhukonventsiooni alusel lepidi 1999. aasta novembris kokku protokollis hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta (edaspidi „Göteborgi protokoll“). Sellel põhineb direktiiv (EL) 2016/2284,¹ mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist ja millega tunnistati kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ² siseriiklike ülemmäärade kohta. Göteborgi protokoll muudeti 2012. aastal. Muudetud versioon jõustus 7. oktoobril 2019.

Euroopa Liit on õhukonventsiooni³ ja Göteborgi protokoll (mida muudeti 2012. aastal)⁴ osaline. Kõik liikmesriigid on õhukonventsiooni osalised; Göteborgi protokoll osalised on 21 liikmesriiki⁵ ja 15 liikmesriiki⁶ on seni kiitnud heaks Göteborgi protokoll 2012. aasta muudatuse.

2.2. Täitevorgan

Täitevorgan on õhukonventsiooni juhtorgan, mis koosneb konventsiooniosaliste esindajatest. Vastavalt õhukonventsiooni artiklile 10 vaatab täitevorgan läbi õhukonventsiooni ja selle protokollide rakendamise ja arendamise.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ (ELT L 344, 17.12.2016, lk 1–31).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiiv 2001/81/EÜ teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta (EÜT L 309, 27.11.2001, lk 22–30).

³ 81/462/EMÜ: nõukogu 11. juuni 1981. aasta otsus piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni sõlmimise kohta (EÜT L 171, 27.6.1981, lk 11–24).

⁴ Direktiiv 2003/507/EÜ: nõukogu 13. juuni 2003. aasta otsus, mis käsitleb Euroopa Ühenduse ühinemist 1979. aasta piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni protokolliga hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta (ELT L 179, 17.7.2003, lk 0001–0002). Nõukogu 17. juuli 2017. aasta otsus (EL) 2017/1757, mis käsitleb 1979. aasta piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni 1999. aasta protokoll (hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta) muutmise Euroopa Liidu nimel heakskiitmist (ELT L 248, 27.9.2017, lk 3–75).

⁵ Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Läti, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik (ratifitseerimised seisuga 12. august 2019).

⁶ Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Soome, Saksamaa, Läti, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik (ratifitseerimised seisuga 12. august 2019).

Täitevorgan püüab oma otsused teha konsensuse alusel⁷.

Göteborgi protokoll muudatused võetakse vastu täitevorgani istungil viibivate osaliste konsensuse alusel⁸.

2.3. Juhtorgani kavandatav otsus

2019. aasta 9.–13. detsembril toimuval 39. istungil arutab täitevkogu USA ettepaneku kohaseid Göteborgi protokoll artikli 3bis ja VII lisa muudatusi (edaspidi „kavandatav akt“) ning võib need vastu võtta.

Kavandatava aktiga soovitakse pikendada Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikide võimalust kasutada teatavate kohustuste täitmisel paindlikku ajakava, et hõlbustada neil Göteborgi protokoll ratifitseerimist.

Kavandatavast aktist saab lepinguosalistele siduv akt:

- kooskõlas Göteborgi protokoll artikliga 13bis, mille kohaselt jõustuvad protokoll muudatused nende osaliste suhtes, kes on need heaks kiitnud, üheksakümnendal päeval pärast kuupäeva, mil kaks kolmandikku neist, kes olid osalised vastuvõtmise ajal, on andnud oma heakskiitmiskirja hoiulevõtjale⁹;

- neile osalistele, kes on selle heaks kiitnud, on Göteborgi protokoll IV–XI lisa muudatuste suhtes ette nähtud teistsugune kord: need muudatused jõustuvad üks aasta pärast kuupäeva, mil otsus on teatavaks tehtud kõigile osalistele, välja arvatud nende osaliste suhtes, kes on teatanud hoiulevõtjale, et nad ei saa muudatust heaks kiita. Kui sellise teate on esitanud 16 või rohkem osalist, siis muudatus ei jõustu¹⁰.

Kavandatud muudatused ei mõjuta tegelikult liikmesriikide kohustusi, sest asjaomased kohustused on juba liidu õigustiku osa ja liikmesriigid järgivad neid. Kavandatud muudatustega võimaldataks aga kolmandatest riikidest, eelkõige Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikidest osalistel kasutada paindlikkust, mille üle peeti juba läbirääkimisi ja mis lepidi kokku Göteborgi protokoll 2012. aasta muudatuse ajal, pikemat aega.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

Muudetud Göteborgi protokoll artiklis 3bis ja VII lisas esitatud paindlikud ajakavad lepidi kokku ja võeti vastu 2012. aastal eesmärgiga luua lihtsustatud kaasamismehhanism, et kannustada rohkem osalisi protokoll ratifitseerima. 2019. aasta augustiks ei olnud ükski Ida-Euroopa, Kaukaasia ega Kesk-Aasia riik veel seda paindlikkust kasutanud. Pärast arutelusid Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riike ratifitseerimisel takistavate asjaolude üle näitasid õhukonventsiooni osalised seepärast strateegiate ja läbivaatamise töörühma koosolekul 20.–24. mail 2019 üles huvi neid paindlikke ajakavasid käsitleda ja pikendada.

Kui pandlikkusmeedet ei pikendata, peetakse ebatõenäoliseks, et Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riigid protokoll lähitulevikus ratifitseerivad. ELi huvides on, et naabruskonna riigid Göteborgi protokoll ratifitseerivad, et aidata vähendada Ida-Euroopa, Kaukaasia ja Kesk-Aasia riikidest ELi liikmesriikidesse levivat piiriülest õhusaastet.

Direktiivi (EL) 2016/2284 sätted vastavad Göteborgi protokollis esitatud kohustustele.

⁷ Rules of procedure for sessions of the Executive Body for the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution as adopted by decision 2010/9 and amended by decision 2013/1 (piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani istungite töökord, mis on vastu võetud otsusega 2010/9 ja mida on muudetud otsusega 2013/1), reegel 29.

⁸ Göteborgi protokoll (muudetud 2012. aastal) artikli 13bis lõige 3.

⁹ Göteborgi protokoll (muudetud 2012. aastal) artikli 13bis lõige 3.

¹⁰ Göteborgi protokoll (muudetud 2012. aastal) artikli 13bis lõige 7.

4. ÕIGUSLIK ALUS

4.1. Menetlusõiguslik alus

4.1.1. Põhimõtted

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 218 lõikega 9 on ette nähtud otsused, millega kehtestatakse „lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.“

Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomast organit reguleeriva rahvusvahelise õiguse normide alusel. Siia hulka kuuluvad ka sellised õiguslikud vahendid, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvad, aga „võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu“¹¹.

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Täitevorgan on lepinguga, täpsemalt õhukonventsiooniga loodud organ.

Akt, mille täitevorgan peab vastu võtma, on õigusliku toimega akt. Kooskõlas Göteborgi protokolli artikliga 13bis on kavandatav akt rahvusvahelise õiguse alusel siduv.

Kavandatava aktiga ei täiendata ega muudeta õhukonventsiooni ega Göteborgi protokolli institutsioonilist raamistikku.

Seepärast on esildatud otsuse menetlusõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

4.2. Materiaalõiguslik alus

4.2.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige selle kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mida liidu nimel võetav seisukoht puudutab. Kui kavandatava aktiga taotletakse kaht eesmärki või reguleeritakse kaht valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks või ülekaalukaks, samas kui teine on üksnes kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.

4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Kavandatava akti peamine eesmärk ja sisu on seotud keskkonnaga.

Seepärast on esildatud otsuse materiaalõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikkel 191.

4.3. Järeldus

Esildatud otsuse õiguslik alus peaks olema ELi toimimise lepingu artikkel 191 koostoimes ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9.

5. KAVANDATAVA AKTI AVALDAMINE

Kuna täitevorgani aktiga muudetakse õhukonventsiooni Göteborgi protokolli, on asjakohane avaldada see akt pärast vastuvõtmist *Euroopa Liidu Teatajas*.

¹¹ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 7. oktoober 2014, Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 39. istungil

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 191 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni alusel 2012. aastal vastu võetud muudetud protokoll hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta kiitis liit heaks nõukogu otsusega (EL) 2017/1757¹² ning muudetud protokoll jõustus 7. oktoobril 2019.
- (2) Vastavalt protokollile 13bis võib täitevorgan võtta vastu protokoll ja selle lisade muudatusi.
- (3) Täitevorgan kavatseb 9.–13. detsembril toimuval 39. istungil võtta vastu protokoll (artikli 3bis) ja selle lisade (VII lisa) muudatused, et hõlbustada kolmandatest riikidest osalistel protokoll ratifitseerimist.
- (4) On asjakohane määrata kindlaks täitevorganis liidu nimel võetav seisukoht, sest muudetava protokoll teema ja sisu on hõlmatud ELi õigustikuga ning eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2016/2284,¹³

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Liidu nimel piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 39. istungil võetav seisukoht on järgmine:

toetatakse Ameerika Ühendriikide esitatud ettepanekut muuta protokoll artiklit 3bis ja VII lisa, et pikendada paindlikku ajakava 2019. aastast 2024. aastani ja 2022. aastast 2028. aastani.

¹² Nõukogu 17. juuli 2017. aasta otsus (EL) 2017/1757, mis käsitleb 1979. aasta piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni 1999. aasta protokoll (hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta) muutmise Euroopa Liidu nimel heakskiitmist (ELT L 248, 27.9.2017, lk 3–75).

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ (ELT L 344, 17.12.2016, lk 1–31).

Artikkel 2

Olenevalt olukorra arengust piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 39. istungil võivad liidu esindajad liikmesriikidega kohapeal koordinatsioonikohtumistel konsulteerides kokku leppida artiklis 1 osutatud seisukoha täpsustamises ilma nõukogu täiendava otsuseta.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*