



Brüssel, den 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 39. Tagung des
Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende
Luftverunreinigung zu vertreten ist**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der Tagung des durch das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (im Folgenden die „Genfer Luftreinhaltekonvention“) eingerichteten Exekutivorgans im Zusammenhang mit dem Beschluss über die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 3a und Anhang VII des Protokolls zu dem Übereinkommen über die Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (in der 2012 geänderten Fassung) zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Die Genfer Luftreinhaltekonvention und ihr Protokoll betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (in der 2012 geänderten Fassung)

Das 1979 angenommene UNECE-Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (im Folgenden das „Genfer Luftreinhaltekonvention“) ist das fortschrittlichste regionale Umweltübereinkommen über Maßnahmen für saubere Luft.

Im Rahmen der Genfer Luftreinhaltekonvention wurde im November 1999 das Protokoll betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (im Folgenden das „Göteborg-Protokoll“) angenommen. Es bildet die Grundlage für die Richtlinie (EU) 2016/2284¹ über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, mit der die Richtlinie 2001/81/EG² über nationale Emissionshöchstmengen ersetzt wurde. Das Göteborg-Protokoll wurde 2012 geändert. Die geänderte Fassung trat am 7. Oktober 2019 in Kraft.

Die Europäische Union ist Vertragspartei der Genfer Luftreinhaltekonvention³ und des Göteborg-Protokolls in der 2012 geänderten Fassung⁴. Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien der Genfer Luftreinhaltekonvention; 21 Mitgliedstaaten sind

¹ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (ABl. L 344 vom 17.12.2016, S. 1).

² Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (ABl. L 309 vom 27.11.2001, S. 22).

³ Beschluss 81/462/EWG des Rates vom 11. Juni 1981 über den Abschluss des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (ABl. L 171 vom 27.6.1981, S. 11).

⁴ Beschluss 2003/507/EG des Rates vom 13. Juni 2003 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 179 vom 17.7.2003, S. 1). Beschluss (EU) 2017/1757 des Rates vom 17. Juli 2017 zur Annahme — im Namen der Europäischen Union — einer Änderung des Protokolls von 1999 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 248 vom 27.9.2017, S. 3).

Vertragsparteien des Göteborg-Protokolls⁵, und 15 Mitgliedstaaten haben bisher die Änderung des Göteborg-Protokolls von 2012 angenommen⁶.

2.2. Das Exekutivorgan

Das Exekutivorgan ist das leitende Gremium der Genfer Luftreinhaltekonvention und setzt sich aus Vertretern der Vertragsparteien der Konvention zusammen. Gemäß Artikel 10 der Genfer Luftreinhaltekonvention überprüft das Exekutivorgan die Durchführung und Entwicklung der Genfer Luftreinhaltekonvention und ihrer Protokolle.

Das Exekutivorgan ist bemüht, seine Beschlüsse einvernehmlich zu fassen.⁷

Änderungen des Göteborg-Protokolls bedürfen der einvernehmlichen Annahme durch die auf einer Tagung des Exekutivorgans anwesenden Vertragsparteien.⁸

2.3. Der vorgesehene Beschluss des Exekutivorgans

Vom 9. bis 13. Dezember 2019 wird das Exekutivorgan auf seiner 39. Tagung die von den USA vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 3a und Anhang VII des geänderten Göteborg-Protokolls (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“) erörtern und möglicherweise annehmen.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt soll die Möglichkeit für die Länder Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens (EECCA-Länder) ausgeweitet werden, für die Erfüllung bestimmter Verpflichtungen eine flexible Frist anzuwenden, um die Ratifizierung des Göteborg-Protokolls zu erleichtern.

Der vorgesehene Rechtsakt wird für die Vertragsparteien

– gemäß Artikel 13a des Göteborg-Protokolls verbindlich, wonach Änderungen des Protokolls für die Vertragsparteien, die sie angenommen haben, am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft treten, zu dem zwei Drittel der Vertragsparteien, die zum Zeitpunkt ihrer Annahme Vertragsparteien waren, ihre Annahmeerkunden hinterlegt haben.⁹

– Für die Vertragsparteien, die sie angenommen haben, ist ein anderes Verfahren für Änderungen der Anhänge IV bis XI des Göteborg-Protokolls vorgesehen: diese Änderungen treten ein Jahr nach dem Zeitpunkt, zu dem der Beschluss an alle Vertragsparteien weitergeleitet wurde, in Kraft; hiervon ausgenommen sind die Vertragsparteien, die dem Verwahrer notifizieren, dass sie die Änderung nicht genehmigen können. Wenn 16 oder mehr Vertragsparteien eine solche Notifikation vorlegen, tritt die Änderung nicht in Kraft.¹⁰

In der Praxis werden sich die vorgeschlagenen Änderungen nicht auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auswirken, da die betreffenden Verpflichtungen bereits Teil des EU-Besitzstands sind und von den Mitgliedstaaten angewandt werden. Die vorgeschlagenen Änderungen würden jedoch Vertragsparteien, die nicht der EU angehören, insbesondere in der EECCA-Region, die Möglichkeit bieten, die bereits ausgehandelte und im Rahmen der

⁵ Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich (Stand der Ratifikationen am 12. August 2019).

⁶ Bulgarien, Tschechien, Deutschland, Spanien, Kroatien, Zypern, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich (Stand der Ratifikationen am 12. August 2019).

⁷ Geschäftsordnung des Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, angenommen durch den Beschluss 2010/9 und geändert durch den Beschluss 2013/1, Artikel 29.

⁸ Göteborg-Protokoll (in der 2012 geänderten Fassung), Artikel 13a Absatz 3.

⁹ Göteborg-Protokoll (in der 2012 geänderten Fassung), Artikel 13a Absatz 3.

¹⁰ Göteborg-Protokoll (in der 2012 geänderten Fassung), Artikel 13a Absatz 7.

Änderung des Göteborg-Protokolls von 2012 vereinbarte Flexibilität weiterhin für einen längeren Zeitraum nutzen zu können.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die in Artikel 3a und Anhang VII des geänderten Göteborg-Protokolls angegebenen flexiblen Fristen wurden 2012 vereinbart und angenommen, damit ein vereinfachter Mechanismus für die Aufnahme geschaffen wird, um die Ratifizierung durch mehr Vertragsparteien zu fördern. Bis August 2019 hatte noch kein einziges EECCA-Land erfolgreich von dieser Flexibilität Gebrauch gemacht. Im Anschluss an Beratungen über bestehende Hindernisse für die Ratifizierung durch die EECCA-Länder haben die Vertragsparteien der Genfer Luftreinhaltekonvention, die bei der vom 20. bis 24. Mai 2019 stattfindenden Sitzung der Arbeitsgruppe „Strategien und Überprüfung“ vertreten waren, daher ihr Interesse an der Thematisierung und Ausweitung dieser flexiblen Fristen bekundet.

Ohne die Ausweitung der Flexibilität wird es als unwahrscheinlich erachtet, dass die EECCA-Länder das Protokoll in naher Zukunft ratifizieren werden. Es liegt im Interesse der EU, dass die Nachbarländer das Göteborg-Protokoll ratifizieren, um zur Verringerung der in EECCA-Ländern verursachten grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in den EU-Mitgliedstaaten beizutragen.

Die Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2016/2284 spiegeln die Verpflichtungen aus dem Göteborg-Protokoll wider.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die *„Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“*, mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff *„rechtswirksame Akte“* erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, *„den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*¹¹.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Das Exekutivorgan ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich die Genfer Luftreinhaltekonvention, eingesetztes Gremium.

Der Akt, den das Exekutivorgan annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt wird nach Artikel 13a des Göteborg-Protokolls völkerrechtlich bindend sein.

Der institutionelle Rahmen der Genfer Luftreinhaltekonvention oder des Göteborg-Protokolls wird durch den vorgesehenen Rechtsakt weder ergänzt noch geändert.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 191 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 191 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES GEPLANTEN RECHTSAKTS

Da mit dem Rechtsakt des Exekutivorgans das Göteborg-Protokoll im Rahmen der Genfer Luftreinhaltekonvention geändert wird, ist es angezeigt, ihn nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 39. Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 191 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Protokoll zur Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 angenommenen geänderten Fassung (im Folgenden das „Protokoll“) wurde im Rahmen des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung von der Union durch den Beschluss (EU) 2017/1757 des Rates¹² angenommen und trat am 7. Oktober 2019 in Kraft.
- (2) Gemäß Artikel 13a des Protokolls kann das Exekutivorgan Änderungen des Protokolls und seiner Anhänge beschließen.
- (3) Das Exekutivorgan wird auf seiner 39. Tagung vom 9. bis 13. Dezember Änderungen des Protokolls (Artikel 3a) und seiner Anhänge (Anhang VII) mit dem Ziel beschließen, die Ratifizierung des Protokolls durch Vertragsparteien, die nicht der EU angehören, zu erleichtern.
- (4) Es ist angezeigt, den im Namen der Union auf der Tagung des Exekutivorgans zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da der Gegenstand und der Inhalt des zu ändernden Protokolls durch den Besitzstand der EU und insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates¹³ abgedeckt sind —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union auf der 39. Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung zu vertretende Standpunkt ist der folgende:

¹² Beschluss (EU) 2017/1757 des Rates vom 17. Juli 2017 zur Annahme — im Namen der Europäischen Union — einer Änderung des Protokolls von 1999 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 248 vom 27.9.2017, S. 3).

¹³ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (ABl. L 344 vom 17.12.2016, S. 1).

Der von den Vereinigten Staaten von Amerika vorgelegte Vorschlag zur Änderung von Artikel 3a und Anhang VII des Protokolls zur Verlängerung der flexiblen Fristen von 2019 auf 2024 und von 2022 auf 2028 wird unterstützt.

Artikel 2

Der Standpunkt gemäß Artikel 1 kann von den Vertretern der Union unter Berücksichtigung der Entwicklungen, die auf der 39. Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung eintreten, in Konsultation mit den Mitgliedstaaten während Koordinierungssitzungen vor Ort ohne weiteren Beschluss des Rates präzisiert werden.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*