



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.10.2019
COM(2019) 545 final

2019/0238 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det 39. møde i
forvaltningsorganet i henhold til konventionen om grænseoverskridende luftforurening
over store afstande**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører en afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande ("konventionen om luftforurening") i forbindelse med afgørelsen om foreslåede ændringer af artikel 3a i og bilag VII til protokollen til konventionen om luftforurening angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen (som ændret i 2012).

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen om luftforurening og protokollen angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen (som ændret i 2012)

UNECE-konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande ("konventionen om luftforurening"), der blev vedtaget i 1979, er den mest avancerede regionale miljøaftale om en politik for ren luft.

I henhold til konventionen om luftforurening blev der opnået enighed om protokollen angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen ("Göteborgprotokollen") i november 1999. Den udgør grundlaget for direktiv (EU) 2016/2284¹ om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, som ophævede direktiv 2001/81/EF² om nationale emissionslofter. Göteborgprotokollen blev ændret i 2012. Den ændrede udgave trådte i kraft den 7. oktober 2019.

Den Europæiske Union er part i konventionen om luftforurening³ og Göteborgprotokollen som ændret i 2012⁴. Samtlige medlemsstater er parter i konventionen om luftforurening. 21 medlemsstater er parter i Göteborgprotokollen⁵, og 15 medlemsstater har hidtil accepteret 2012-ændringen af Göteborgprotokollen⁶.

2.2. Forvaltningsorganet

Forvaltningsorganet er det beslutningstagende organ i konventionen om luftforurening og er sammensat af repræsentanter for parterne i konventionen. I henhold til artikel 10 i

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 af 14. december 2016 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, om ændring af direktiv 2003/35/EF og om ophævelse af direktiv 2001/81/EF (EUT L 344 af 17.12.2016, s. 1).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT L 309 af 27.11.2001, s. 22).

³ 81/462/EØF: Rådets afgørelse af 11. juni 1981 om indgåelse af konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (EFT L 171 af 27.6.1981, s. 11).

⁴ 2003/507/EF: Rådets afgørelse af 13. juni 2003 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af protokollen til 1979-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen (EUT L 179 af 17.7.2003, s. 1); Rådets afgørelse (EU) 2017/1757 af 17. juli 2017 om godkendelse på Den Europæiske Unions vegne af en ændring til 1999-protokollen til konventionen af 1979 om grænseoverskridende luftforurening over store afstande angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen (EUT L 248 af 27.9.2017, s. 3).

⁵ Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Det Forenede Kongerige, Finland, Frankrig, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn (status for ratificeringer pr. 12. august 2019).

⁶ Bulgarien, Kroatien, Cypern, Det Forenede Kongerige, Finland, Letland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Tyskland (status for ratificeringer pr. 12. august 2019).

konventionen om luftforurening skal forvaltningsorganet foretage en vurdering af gennemførelsen og udviklingen af konventionen om luftforurening og protokollerne hertil.

Forvaltningsorganet sigter mod at vedtage afgørelser ved konsensus⁷.

Ændringer af Göteborgprotokollen vedtages ved konsensus af de parter, som er til stede ved et møde i forvaltningsorganet⁸.

2.3. Forvaltningsorganets påtænkte afgørelse

Den 9.-13. december 2019 vil forvaltningsorganet på sit 39. møde drøfte og muligvis vedtage ændringer, som USA har foreslået til artikel 3a og bilag VII i den ændrede Göteborgprotokol ("den påtænkte retsakt").

Formålet med den påtænkte retsakt er at udvide muligheden for, at lande i regionen Østeuropa, Kaukasus og Centralasien (EECCA) kan anvende en fleksibel tidsplan for opfyldelsen af visse forpligtelser med henblik på at lette ratifikationen af Göteborgprotokollen.

Den påtænkte retsakt bliver bindende for parterne:

— I henhold til artikel 13a i Göteborgprotokollen, hvori det fastsættes, at ændringer af protokollen træder i kraft for de parter, som har godkendt dem, på den halvfemsindstyvende dag efter den dag, på hvilken to tredjedele af dem, der var parter på tidspunktet for vedtagelsen, har deponeret deres acceptinstrument for ændringerne⁹.

— For de parter, der har afgivet accept, er der fastsat en anden procedure for ændringer af bilag IV-XI i Göteborgprotokollen: Sådanne ændringer træder i kraft et år efter datoen for meddelelsen af afgørelsen til alle parter, med undtagelse af de parter, der underretter depositaren om, at de ikke kan godkende ændringen. Hvis 16 eller flere parter har foretaget en sådan underretning, træder ændringen ikke i kraft¹⁰.

I praksis vil de foreslåede ændringer ikke påvirke medlemsstaternes forpligtelser, da de pågældende forpligtelser allerede er en del af gældende EU-ret og anvendes af medlemsstaterne. De foreslåede ændringer vil imidlertid give parter uden for EU, navnlig i EECCA-regionen, mulighed for fortsat at anvende den fleksibilitet, der allerede er forhandlet og aftalt som led i 2012-ændringen af Göteborgprotokollen, i en længere periode.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDtages PÅ UNIONENS VEGNE

De fleksible tidsfrister i artikel 3a og bilag VII i den ændrede Göteborgprotokol blev aftalt og vedtaget i 2012 med det formål at indføre en forenklet tiltrædelsesmekanisme for at tilskynde flere parter til at ratificere den. I august 2019 var der endnu ikke noget enkelt EECCA-land, der havde været i stand til at gøre brug af denne fleksibilitet. Efter drøftelser om de hindringer for ratificering, der eksisterer for EECCA-landene, tilkendegav parterne i konventionen om luftforurening på mødet i Strategiarbejdsgruppen den 20.-24. maj 2019 derfor deres interesse for at behandle og forlænge disse fleksible tidsfrister.

Hvis ikke fleksibiliteten forlænges, anses det for usandsynligt, at EECCA-landene ratificerer protokollen inden for den nærmeste fremtid. Det er i EU's interesse, at nabolandene ratificerer

⁷ Forretningsordenen for møder i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande som vedtaget ved beslutning 2010/9 og som ændret ved beslutning 2013/1, artikel 29.

⁸ Göteborgprotokollen (ændret i 2012), artikel 13a, stk. 3.

⁹ Göteborgprotokollen (ændret i 2012), artikel 13a, stk. 3.

¹⁰ Göteborgprotokollen (ændret i 2012), artikel 13a, stk. 7.

Göteborgprotokollen for at bidrage til at mindske den grænseoverskridende luftforurening, der bevæger sig fra EECCA-landene til EU's medlemsstater.

Bestemmelserne i direktiv (EU) 2016/2284 afspejler forpligtelserne i Göteborgprotokollen.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtages der afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"¹¹.

4.1.2. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

Forvaltningsorganet er et organ nedsat ved en aftale, nemlig konventionen om luftforurening.

Den retsakt, som forvaltningsorganet skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt bliver bindende i henhold til folkeretten i overensstemmelse med artikel 13a i Göteborgprotokollen.

Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for konventionen om luftforurening eller Göteborgprotokollen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har to formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer må betragtes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, kun have ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller element tilsiger.

4.2.2. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

Hovedformålet med og indholdet af den påtænkte retsakt vedrører miljøet.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 191 i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede retsakt bør være artikel 191 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

¹¹ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

5. OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT

Da den retsakt, der skal vedtages af forvaltningsorganet, vil ændre Göteborgprotokollen under konventionen om luftforurening, bør den offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* efter vedtagelsen.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det 39. møde i forvaltningsorganet i henhold til konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 191 sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Protokollen angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen i den ændrede udgave, der blev vedtaget i 2012 ("protokollen") i henhold til konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, blev godkendt af Unionen ved Rådets afgørelse (EU) 2017/1757¹² og trådte i kraft den 7. oktober 2019.
- (2) Forvaltningsorganet kan i henhold til protokollens artikel 13a vedtage ændringer til aftalen og bilagene hertil.
- (3) Forvaltningsorganet skal på sit 39. møde den 9.-13. december vedtage ændringer af protokollen (artikel 3a) og bilagene hertil (bilag VII) med henblik på at gøre det lettere for parter uden for EU at ratificere protokollen.
- (4) Det er hensigtsmæssigt at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i forvaltningsorganet, da genstanden for og indholdet af den protokol, der skal ændres, er omfattet af gældende EU-ret og navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284¹³ —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på det 39. møde i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, er følgende:

Forslaget fra Amerikas Forenede Stater om at ændre artikel 3a i og bilag VII til protokollen for at forlænge fleksibilitetsfristerne fra 2019 til 2024 og fra 2022 til 2028 støttes.

¹² Rådets afgørelse (EU) 2017/1757 af 17. juli 2017 om godkendelse på Den Europæiske Unions vegne af en ændring til 1999-protokollen til konventionen af 1979 om grænseoverskridende luftforurening over store afstande angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen (EUT L 248 af 27.9.2017, s. 3).

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 af 14. december 2016 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, om ændring af direktiv 2003/35/EF og om ophævelse af direktiv 2001/81/EF (EUT L 344 af 17.12.2016, s. 1).

Artikel 2

I lyset af udviklingen på det 39. møde i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande kan Unionens repræsentanter aftale justeringer af den holdning, der er omhandlet i artikel 1, i samråd med medlemsstaterne under koordinering på stedet uden yderligere afgørelse truffet af Rådet.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*