



Brüssel, 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

milles käsitletakse Euroopa Liidu nimel ettepaneku esitamist seoses täitevorgani otsusega Euroopa Liidu liikmesuse muutusi kajastavate kohanduste tegemise metoodika kohta, pidades silmas piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 41. istungjärku, ja kõnealusel istungjärgul Euroopa Liidu nimel võetavat seisukohta

SELETUSKIRI

1. KAVANDATAV REGULEERIMISESE

Käesolev nõukogu otsuse ettepanek on seotud Euroopa Liidu nimel ettepaneku esitamisega täitevorgani otsuse kohta, milles käsitletakse hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise 2012. aastal muudetud protokoll (edaspidi „Göteborgi protokoll“) II lisa tabelite 2–6 kohandamise metoodikat vastavalt piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioonile (edaspidi „õhukonventsioon“), et võtta arvesse muutusi Euroopa Liidu liikmesuses. Ettepanek täitevorgani otsuse kohta esitatakse seoses õhukonventsiooni täitevorgani 41. istungjärguga.

Käesolev nõukogu otsuse ettepanek hõlmab ka läbirääkimispositsiooni, mille Euroopa Liit on võtnud täitevorgani otsuse suhtes seoses teiste osaliste märkustega ELi esitatud ettepaneku kohta.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Õhukonventsioon ja Göteborgi protokoll (mida muudeti 2012. aastal)

Õhukonventsioon, mis võeti vastu 1979. aastal, on kõige põhjalikum õhukvaliteeti ja õhusaastet käsitlev piirkondlik keskkonnalepe.

Õhukonventsioonile tuginedes lepidi 1999. aasta novembris kokku esialgses Göteborgi protokollis. Göteborgi protokoll muudeti 2012. aastal. Muudetud versioon jõustus 7. oktoobril 2019. Muudetud protokoll põhjal võeti vastavalt direktiivile (EL) 2016/2284 (mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist ja millega tunnistati kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ siseriiklike ülemmäärade kohta) vastu heite vähendamise kohustused aastateks 2020–2029.

Euroopa Liit on õhukonventsiooni¹ ja Göteborgi protokoll (mida muudeti 2012. aastal)² osaline. Õhukonventsiooniga on liitunud kõik liikmesriigid; esialgse Göteborgi protokoll³ osalised on 21 liikmesriiki ja Göteborgi protokoll 2012. aasta muudatuse on seni heaks kiitnud 17 liikmesriiki⁴.

2.2. Õhukonventsiooni täitevorgan

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

¹ 81/462/EMÜ: nõukogu 11. juuni 1981. aasta otsus piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni sõlmimise kohta (EÜT L 171, 27.6.1981, lk 11–24).

² 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).

³ Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik ja Ungari (ratifitseerimised seisuga 1. oktoober 2020).

⁴ Bulgaaria, Eesti, Hispaania Horvaatia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Portugal, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Soome, Taani ja Tšehhi Vabariik (ratifitseerimised seisuga 1. oktoober 2020).

Täitevorgan püüab oma otsused teha konsensuse alusel⁵.

2.3. Täitevorgani kavandatav akt

Euroopa Liit ja selle liikmesriigid peaksid esitama ettepaneku täitevorgani otsuse kohta, millega kehtestatakse Göteborgi protokoll (muudetud 2012. aastal) II lisa tabelite 2–6 kohandamise metoodika, et võtta arvesse muutusi Euroopa Liidu liikmesuses (edaspidi „kavandatav akt“).

Kavandatava akti eesmärk on tagada, et muudetud protokoll kohaste vastavuskontrollide tegemisel Euroopa Liidus kasutatakse õigeid arve. II lisa tabelites 2–6 on loetletud liikmesriikide 2005. aasta riiklikud heitetasemed (lähtetase) ja riiklikud heite vähendamise kohustused alates 2020. aastast iga saasteaine (vääveldioksiid, lämmastikoksiidid, ammoniaak, lenduvad orgaanilised ühendid ja tahked peenosakesed) kohta. Kõik tabelid sisaldavad ka rida, mis näitab ELi kogunäitajaid (ELi liikmesriikide heite lähtetasemete summa kilotonnides 2005. aastal ning ELi liikmesriikide vähendamiskohustuste summa, mida väljendatakse kogumuutusena protsentides võrreldes ELi liikmesriikide lähtetasemete summaga). Praegu on ELi näitajaks nendes tabelites EL 27 (2013) kogusumma, mis kajastab Euroopa Liidu liikmesust protokoll muutmise ajal 2012. aastal. Seetõttu on II lisas vaja teha parandusi.

Kehtivates eeskirjades ei ole veel esitatud selle tehnilise kohandamise erijuhtumi metoodikat, milles täitevorgan oma 36. istungjärgul kokku leppis. Sarnane täitevorgani otsus, mis käsitles võimalust kohandada Euroopa Liidu heite ülemmäärasid esialgses Göteborgi protokollis, võeti vastu 2017. aastal⁶ pärast seda, kui Euroopa Liit oli vastuseks täitevorgani poolt 36. istungjärgul esitatud nõudmisele esitanud asjakohase ettepaneku. Kuna muudetud Göteborgi protokoll ei olnud selleks ajaks veel jõustunud, siis täitevorgani 2017. aasta otsus seda ei hõlmanud.

Täitevorgani otsus muudetud Göteborgi protokoll II lisa tabelites 2–6 esitatud Euroopa Liidu näitajate kohandamise metoodika kohta tuleks eelistatavalt vastu võtta täitevorgani täiendaval istungjärgul, mis on esialgu kavandatud 2021. aasta maiks, ja hiljemalt täitevorgani 2021. aasta detsembris toimuval istungjärgul, et tabelite kohandamist saaks taotleda enne 2020. aasta andmete esimese vastavuskontrolli algust (eeldatavasti 2022. aasta 2. kvartalis).

Kavandatavat akti kohaldatakse alates täitevorgani otsuse vastuvõtmisest. Kui kavandatav akt vastu võetakse, võimaldab see Euroopa Liidul esitada vajalikud tehnilised ajakohastused, et kajastada muutusi Euroopa Liidu liikmesuses. Komisjon viib Euroopa Liidu nimel lõpule ülesande esitada õhukonventsiooni sekretariaadile liikmesuse muutumisega seotud kohandused.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

Euroopa Liit peaks esitama ettepaneku otsuse kohta, mille võtab vastu õhukonventsiooni täitevorgan (vt esildise kavand, mis on esitatud I lisas).

Käesoleva ettepaneku eesmärk on võtta vastu metoodika, mis võimaldab tehniliselt kohandada Euroopa Liidu heite lähtetasemeid ja heite vähendamise kohustusi, mis on esitatud muudetud Göteborgi protokoll II lisa tabelites 2–6, et kõnealustes tabelites sisalduvad

⁵ Rules of procedure for sessions of the Executive Body for the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution as adopted by decision 2010/19 and amended by decision 2013/1 (piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani istungjärgude töökord, mis on vastu võetud otsusega 2010/19 ja mida on muudetud otsusega 2013/1), reegel 29.

⁶ Täitevorgani otsus 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

Euroopa Liidu näitajad kajastaksid pärast Euroopa Liidu liikmesuse muutumist õigesti liikmesriikide heite lähtetasemete ja heite vähendamise kohustuste summat. Võimalus kohandada neid tabelleid konkreetselt Euroopa Liidu liikmesuse muutuste arvessevõtmiseks on vajalik selleks, et nõuetekohaselt läbi viia vastavuskontroll muudetud Göteborgi protokolli tulenevate kohustuste täitmise kohta Euroopa Liidu poolt.

Kui teised konventsiooniosaliselised esitavad ettepanekuid teha täitevorgani kavandatavas otsuses redaktsioonilisi muudatusi, mis võivad aidata saavutada Euroopa Liidu ettepaneku omadega samu eesmärgi, võib Euroopa Liit neid ettepanekuid põhimõtteliselt toetada.

Ettepanekuid kohandada liikmesriikide riiklike heite ülemmäärasid või heite vähendamise kohustusi (poliitiline mõju) ei toetata, vaid neid käsitletakse eraldi arutelus, eelkõige seoses muudetud Göteborgi protokolli käimasoleva läbivaatamisega.

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“⁷.

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Täitevorgan on lepinguga, täpsemalt õhukonventsiooniga loodud organ.

Akt, mille täitevorgan peab vastu võtma, on õigusliku toimega akt. Kooskõlas muudetud Göteborgi protokolli artikli 13 lõikega 5 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 materiaalsoiguslik 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 materiaalsoiguslik 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.

⁷ Euroopa Kohtu 7. oktoobri 2014. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

Seepärast on esildatud otsuse materiaaloiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1.

4.3. Kokkuvõte

Esildatud otsuse õiguslik alus peaks olema ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1 koostoimes ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9.

5. KAVANDATAVA AKTI AVALDAMINE

Ei kohaldata.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

milles käsitletakse Euroopa Liidu nimel ettepaneku esitamist seoses täitevorgani otsusega Euroopa Liidu liikmesuse muutusi kajastavate kohanduste tegemise metoodika kohta, pidades silmas piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni täitevorgani 41. istungjärku, ja kõnealusel istungjärgul Euroopa Liidu nimel võetavat seisukohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 192 lõiget 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni (edaspidi „õhukonventsioon“) alusel 2012. aastal vastu võetud muudetud protokollide hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosiooni vähendamise kohta (edaspidi „muudetud Göteborgi protokoll“) kiitis Euroopa Liit heaks nõukogu otsusega (EL) 2017/1757 ning muudetud protokoll jõustus 7. oktoobril 2019.
- (2) Vastavalt õhukonventsiooni artiklile 10 peab täitevorgan läbi vaatama õhukonventsiooni ja selle protokollide rakendamise ja arendamise ning võib vastu võtta otsuseid, et selgitada kõnealuste protokollide rakendamist.
- (3) Õhukonventsiooni täitevorgani 36. istungjärgul kutsusid konventsiooniosalised Euroopa Liitu ja selle liikmesriike üles esitama metoodika esialgse Göteborgi protokoll (vastu võetud 1999. aastal) II lisa tabelis 1 esitatud Euroopa Liidu heite ülemmäärade kohandamiseks, et võtta arvesse muutusi Euroopa Liidu liikmesuses.
- (4) Pärast seda esitasid Euroopa Liit ja selle liikmesriigid otsuse ettepaneku, mis võeti vastu õhukonventsiooni täitevorgani 37. istungjärgul⁸.
- (5) Metoodika, mille abil kohandatakse muudetud Göteborgi protokoll II lisa tabelites 2–6 esitatud Euroopa Liidu näitajaid, et võtta arvesse muutusi Euroopa Liidu liikmesuses, on vajalik selleks, et need muutused oleksid nõuetekohaselt kajastatud, pidades silmas vajadust läbi viia vastavuskontroll muudetud Göteborgi protokollist tulenevate kohustuste täitmise kohta Euroopa Liidu poolt. See ei hõlma riiklike heite ülemmäärade või heite vähendamise kohustuste kohandamist samades tabelites.
- (6) Kui täitevorgan on kohandamismetoodika vastu võtnud, peaks komisjon esitama Euroopa Liidu nimel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni täitevsekretärile selle metoodika rakendamiseks vajalikud kohandused, et võtta arvesse muutusi Euroopa Liidu liikmesuses pärast muudetud Göteborgi protokoll vastuvõtmist, ning esitama kõik kohandused, mis tuleb teha juhul, kui Euroopa Liidu liikmesus peaks edaspidi muutuma.

⁸ Õhukonventsiooni täitevorgani otsus 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

- (7) On asjakohane määrata kindlaks Euroopa Liidu nimel täitevorganis võetav seisukoht, kuna täitevorgani otsus on Euroopa Liidule siduv,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

1. Õhukonventsiooni täitevorgani 41. istungjärgul taotleb Euroopa Liit järgmist eesmärki: määrata kindlaks meetodika, mis võimaldab kohandada Euroopa Liidu heite lähtetasemeid ja heite vähendamise kohustusi, mis on esitatud muudetud Göteborgi protokoli II lisa tabelites 2–6, et kõnealustes tabelites esitatud Euroopa Liidu näitajad kajastaksid pärast Euroopa Liidu liikmesuse muutumist õigesti liikmesriikide heite lähtetasemete ja heite vähendamise kohustuste summat.
2. Pidades silmas õhukonventsiooni täitevorgani 41. istungjärku ja selleks, et saavutada lõikes 1 kindlaksmääratud eesmärk, esitab Euroopa Liit nõutava kohandamismetoodika kohta ettepaneku, mis on lisatud käesolevale otsusele.
3. Komisjon edastab selle ettepaneku Euroopa Liidu nimel konventsiooni sekretariaadile.

Artikkel 2

Euroopa Liit võib toetada teiste konventsiooniosaliste esitatud muudatusettepanekuid, tingimusel et need aitavad saavutada Euroopa Liidu eesmärgke, mis on loetletud artiklis 1.

Artikkel 3

Olenevalt olukorra arengust õhukonventsiooni täitevorgani 41. istungjärgul võivad Euroopa Liidu esindajad liikmesriikidega kohapeal koordinatsioonikohtumistel konsulteerides kokku leppida artiklites 1 ja 2 osutatud seisukoha täpsustamises ilma nõukogu täiendava otsuseta.

Artikkel 4

Kui õhukonventsiooni täitevorgan on kõnealuste kohanduste tegemise meetodika vastu võtnud, esitab komisjon Euroopa Liidu nimel vajalikud kohandused selle meetodika rakendamiseks.

Artikkel 5

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*