



Brüssel, den 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Vorlage – im Namen der Europäischen Union – eines Vorschlags für einen
Beschluss des Exekutivorgans über die Methode zur Anpassung aufgrund von
Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union auf der 41. Tagung des
Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende
Luftverunreinigung, und über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union
auf dieser Tagung zu vertreten ist**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag für einen Beschluss des Rates betrifft die Vorlage – im Namen der Europäischen Union – eines Vorschlags für einen Beschluss des Exekutivorgans über die Methode zur Anpassung von Anhang II Tabellen 2-6 des Protokolls zur Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (im Folgenden das „Göteborg-Protokoll“) in der geänderten Fassung von 2012 im Rahmen des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (im Folgenden die „Genfer Luftreinhaltekonvention“), um Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Der Vorschlag für den Beschluss des Exekutivorgans würde für die 41. Tagung des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention vorgelegt.

Dieser Vorschlag für einen Beschluss des Rates umfasst auch die Verhandlungsposition der Europäischen Union in Bezug auf den Beschluss des Exekutivorgans im Hinblick auf Anmerkungen anderer Parteien zur Vorlage der EU.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Die Genfer Luftreinhaltekonvention und das Göteborg-Protokoll (in der geänderten Fassung von 2012)

Die 1979 verabschiedete Genfer Luftreinhaltekonvention ist das fortschrittlichste regionale Umweltübereinkommen über Luftqualität und Luftverschmutzung.

Im Rahmen der Genfer Luftreinhaltekonvention wurde im November 1999 das ursprüngliche Göteborg-Protokoll vereinbart. Das Göteborg-Protokoll wurde 2012 geändert. Die geänderte Fassung trat am 7. Oktober 2019 in Kraft. Das geänderte Protokoll bildete die Grundlage für die Verpflichtungen zur Emissionsverringerung für den Zeitraum zwischen 2020 und 2029 gemäß der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, mit der die Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen ersetzt wurde.

Die Europäische Union ist Vertragspartei der Genfer Luftreinhaltekonvention¹ und des Göteborg-Protokolls in der 2012 geänderten Fassung². Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien der Genfer Luftreinhaltekonvention; 21 Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des ursprünglichen Göteborg-Protokolls³, und 17 Mitgliedstaaten haben bisher die Änderung des Göteborg-Protokolls von 2012 angenommen⁴.

¹ 81/462/EWG: Beschluss des Rates vom 11. Juni 1981 über den Abschluss des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (ABl. L 171 vom 27.6.1981, S. 11).

² 2003/507/EG: Beschluss 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).

³ Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Finnland und Schweden (Stand der Ratifikationen am 1. Oktober 2020).

⁴ Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Spanien, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Finnland und Schweden (Stand der Ratifikationen am 1. Oktober 2020).

2.2. Das Exekutivorgan der Genfer Luftreinhaltekonvention

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.⁵

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt des Exekutivorgans

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten einen Vorschlag für einen Beschluss des Exekutivorgans vorlegen, mit dem die Methode zur Anpassung von Anhang II Tabellen 2-6 des Göteborg-Protokolls in der geänderten Fassung von 2012 festgelegt wird, um Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union Rechnung zu tragen (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“).

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt soll sichergestellt werden, dass die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des geänderten Protokolls auf der Grundlage der korrekten Zahlen für die Europäische Union durchgeführt wird. In Anhang II Tabellen 2-6 sind die nationalen Emissionsmengen im Jahr 2005 (Ausgangswerte) und die nationalen Emissionsverringerungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten ab 2020 und darüber hinaus für jeden Schadstoff (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Ammoniak, flüchtige organische Verbindungen und Feinstaub) festgelegt. Alle Tabellen enthalten auch eine Zeile mit den EU-Gesamtwerten (der Summe der Ausgangswerte der EU-Mitgliedstaaten in Kilotonnen Emissionen im Jahr 2005; und die Summe der Verringerungsverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten, ausgedrückt als Gesamtveränderung in % im Vergleich zur Summe der Ausgangswerte der EU-Mitgliedstaaten). Derzeit entspricht der EU-Wert in diesen Tabellen der Summe der EU-27 (2013) und spiegelt so die Mitglieder der Europäischen Union zum Zeitpunkt der Änderung des Protokolls im Jahr 2012 wider. Anhang II muss daher berichtigt werden.

Wie das Exekutivorgan auf seiner 36. Tagung feststellte, enthalten die derzeitigen Vorschriften noch keine Methode für diese spezielle technische Anpassung. Ein ähnlicher Beschluss des Exekutivorgans über die Möglichkeit, die Emissionshöchstmengen der Europäischen Union im ursprünglichen Göteborg-Protokoll anzupassen, wurde 2017 auf Vorschlag der Europäischen Union auf Ersuchen des Exekutivorgans auf dessen 36. Tagung angenommen.⁶ Da das geänderte Göteborg-Protokoll zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten war, war es nicht Gegenstand des Beschlusses des Exekutivorgans von 2017.

Ein Beschluss des Exekutivorgans über die Methode für die Anpassung der Werte der Europäischen Union in Anhang II Tabellen 2-6 des geänderten Göteborg-Protokolls muss vorzugsweise auf der vorläufig anberaumten zusätzlichen Tagung des Exekutivorgans im Mai 2021 und spätestens auf der Tagung des Exekutivorgans im Dezember 2021 angenommen werden, damit die Anpassung der Tabellen vor Beginn der ersten Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften für 2020 (voraussichtlich im zweiten Quartal 2022) beantragt werden kann.

Der vorgesehene Rechtsakt gilt ab dem Zeitpunkt der Annahme des Beschlusses des Exekutivorgans. Sobald der vorgesehene Rechtsakt angenommen ist, kann die Europäische

⁵ Geschäftsordnung des Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, angenommen durch den Beschluss 2010/19 und geändert durch den Beschluss 2013/1, Artikel 29.

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

Union die technischen Aktualisierungen vorlegen, die erforderlich sind, um Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Die Aufgabe, dem Sekretariat der Genfer Luftreinhaltekonvention die Anpassungen zur Berücksichtigung von Veränderungen bei den Mitgliedern der Union vorzulegen, wird von der Kommission im Namen der Europäischen Union übernommen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die Europäische Union sollte einen Vorschlag für einen Beschluss vorlegen, der vom Exekutivorgan der Genfer Luftreinhaltekonvention angenommen werden soll (siehe Entwurf der Vorlage in Anhang I).

Mit diesem Vorschlag soll eine Methode angenommen werden, mit der technische Anpassungen der Emissionsausgangswerte und der Emissionsverringerungsverpflichtungen der Europäischen Union in Anhang II Tabellen 2-6 des geänderten Göteborg-Protokolls vorgenommen werden können, um sicherzustellen, dass die Werte der Europäischen Union in diesen Tabellen die Summe der Emissionsausgangswerte und Emissionsverringerungsverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten nach Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union korrekt widerspiegeln. Die Möglichkeit der Anpassung dieser Tabellen im besonderen Fall einer Veränderung bei den Mitgliedern der Europäischen Union ist notwendig, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Europäischen Union im Rahmen des geänderten Göteborg-Protokolls ordnungsgemäß überprüfen zu können.

Wenn andere Vertragsparteien Änderungen des betreffenden Beschlusses des Exekutivorgans vorschlagen, mit denen dieselben Ziele wie mit dem Vorschlag der Europäischen Union erreicht werden können, so könnten solche Vorschläge grundsätzlich von der Europäischen Union unterstützt werden.

Vorschläge zur Anpassung der nationalen Emissionshöchstmengen oder der nationalen Emissionsverringerungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten (politische Auswirkungen) werden nicht unterstützt, sondern Gegenstand einer gesonderten Diskussion sein, insbesondere im Hinblick auf die laufende Überprüfung des geänderten Göteborg-Protokolls.

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“*.⁷

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

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 rechtswirksamen Akt dar. Der vorgesehene Rechtsakt wird nach Artikel 13 Absatz 5 des geänderten Göteborg-Protokolls völkerrechtlich bindend sein.

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

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 Europäischen 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 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES GEPLANTEN RECHTSAKTS

Entfällt.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Vorlage – im Namen der Europäischen Union – eines Vorschlags für einen Beschluss des Exekutivorgans über die Methode zur Anpassung aufgrund von Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union auf der 41. Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, und über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf dieser Tagung zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 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 „Göteborg-Protokoll in der geänderten Fassung“) wurde im Rahmen des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (im Folgenden die „Genfer Luftreinhaltekonvention“) von der Europäischen Union durch den Beschluss (EU) 2017/1757 des Rates angenommen und trat am 7. Oktober 2019 in Kraft.
- (2) Gemäß Artikel 10 der Genfer Luftreinhaltekonvention überprüft das Exekutivorgan die Durchführung und Entwicklung der Genfer Luftreinhaltekonvention und ihrer Protokolle und kann Beschlüsse annehmen, um die Umsetzung dieser Protokolle zu präzisieren.
- (3) Auf der 36. Tagung des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention haben die Vertragsparteien des Übereinkommens die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, eine Methode zur Anpassung der Emissionshöchstmengen der Europäischen Union in Anhang II Tabelle 1 des ursprünglichen Göteborg-Protokolls (in der 1999 angenommenen Fassung) vorzuschlagen, um den Änderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union Rechnung zu tragen.
- (4) Auf der 37. Tagung des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention wurde der daraufhin von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten vorgeschlagene Beschluss angenommen.⁸
- (5) Die Methode zur Anpassung der Werte der Europäischen Union in Anhang II Tabellen 2-6 des geänderten Göteborg-Protokoll, um Änderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union Rechnung zu tragen, ist erforderlich, damit Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union bei der Überprüfung der Einhaltung der

⁸ Beschluss 2017/3 des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf.

Verpflichtungen aus dem geänderten Göteborg-Protokoll durch die Europäische Union korrekt wiedergespiegelt werden können. Dies gilt nicht für etwaige Anpassungen der nationalen Emissionshöchstmengen oder der nationalen Emissionsverringerungsverpflichtungen in denselben Tabellen.

- (6) Sobald das Exekutivorgan die Methode zur Anpassung angenommen hat, sollte die Kommission dem Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen, die diese Methode anwendet, im Namen der Europäischen Union die erforderlichen Anpassungen vorlegen, um Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union seit der Annahme des geänderten Göteborg-Protokolls Rechnung zu tragen, und ebenso alle Anpassungen vorlegen, die im Falle späterer Änderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union erforderlich sind.
- (7) Da der Beschluss des Exekutivorgans für die Europäische Union verbindlich sein wird, ist es zweckmäßig, den im Exekutivorgan im Namen der Europäischen Union zu vertretenden Standpunkt festzulegen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Auf der 41. Tagung des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention verfolgt die Europäische Union folgendes Ziel: Festlegung der Methode zur Anpassung der Emissionsausgangswerte und der Emissionsverringerungsverpflichtungen der Europäischen Union in Anhang II Tabellen 2-6 des geänderten Göteborg-Protokolls, um sicherzustellen, dass die Werte der Europäischen Union in diesen Tabellen angepasst werden können, um die Summe der Emissionsausgangswerte und der Emissionsverringerungsverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten nach Veränderungen bei den Mitgliedern der Europäischen Union korrekt widerzuspiegeln.
- (2) Im Hinblick auf die 41. Tagung des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention und zur Erreichung des in Absatz 1 genannten Ziels legt die Europäische Union den Vorschlag für die erforderliche Anpassungsmethode vor, die diesem Beschluss beigefügt ist.
- (3) Die Kommission übermittelt diesen Vorschlag im Namen der Europäischen Union dem Sekretariat der Konvention.

Artikel 2

Die Europäische Union kann von anderen Vertragsparteien der Konvention vorgeschlagene Änderungen unterstützen, sofern sie zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele der Europäischen Union beitragen.

Artikel 3

Präzisierungen des Standpunkts gemäß den Artikeln 1 und 2 können von den Vertretern der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Entwicklungen, die auf der 41. Tagung des Exekutivorgans der Genfer Luftreinhaltekonvention eintreten, in Konsultation mit den Mitgliedstaaten nach einer Koordinierung vor Ort während der Tagung ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

Artikel 4

Sobald die Methode zur Ermöglichung dieser Anpassungen vom Exekutivorgan der Genfer Luftreinhaltekonvention angenommen wurde, übermittelt die Kommission im Namen der Europäischen Union die erforderlichen Anpassungen zur Umsetzung dieser Methode.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*