

Bruxelles, den 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fremsættelse på Den Europæiske Unions vegne af et forslag til forvaltningsorganets beslutning om metoden for tilpasninger for at afspejle ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning med henblik på det 41. møde i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande og om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på dette møde

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag til Rådets afgørelse vedrører fremsættelse på Unionens vegne af et forslag til forvaltningsorganets beslutning om metoden for tilpasning af tabel 2-6 i bilag II til protokollen til konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande ("konventionen") angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen ("Göteborgprotokollen"), som ændret i 2012, for at tage højde for ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning. Forslaget til forvaltningsorganets beslutning vil blive fremsat med henblik på det 41. møde i konventionens forvaltningsorgan.

Dette forslag til Rådets afgørelse omfatter også Den Europæiske Unions forhandlingsposition vedrørende forvaltningsorgansbeslutningen for så vidt angår andre parter bemærkninger til Den Europæiske Unions forslag.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen og Göteborgprotokollen (som ændret i 2012)

Konventionen, der blev vedtaget i 1979, er den mest avancerede regionale miljøaftale om luftkvalitet og luftforurening.

Inden for rammerne af konventionen blev der opnået enighed om Göteborgprotokollen i november 1999. Göteborgprotokollen blev ændret i 2012. Den ændrede udgave trådte i kraft den 7. oktober 2019. Den ændrede protokol udgør grundlaget for tilsagnene om reduktion af emissioner fra 2020 til 2029 fastsat i direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, som ophævede direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter.

Den Europæiske Union er part i konventionen¹ og Göteborgprotokollen som ændret i 2012². Alle medlemsstaterne er parter i konventionen. 21 medlemsstater er parter i den oprindelige Göteborgprotokol³, og 17 medlemsstater har til dato accepteret 2012-ændringen af Göteborgprotokollen⁴.

2.2. Forvaltningsorganet for konventionen

Forvaltningsorganet er det beslutningstagende organ i konventionen og er sammensat af repræsentanter for parterne i konventionen. I henhold til konventionens artikel 10 skal forvaltningsorganet foretage en vurdering af gennemførelsen og udviklingen af konventionen og protokollerne hertil.

¹ 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).

² 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).

³ Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn (status for ratificeringer pr. 1. oktober 2020).

⁴ Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet, og Tyskland (status for ratificeringer pr. 1. oktober 2020).

Forvaltningsorganet sigter mod at vedtage afgørelser ved konsensus⁵.

2.3. Den retsakt, der skal vedtages af forvaltningsorganet

Den Europæiske Union og dens medlemsstater bør fremsætte et forslag til en forvaltningsorgansbeslutning om fastlæggelse af metoden for tilpasning af tabel 2-6 i bilag II til Göteborgprotokollen, som ændret i 2012, for at tage højde for ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning ("den påtænkte retsakt").

Formålet med den påtænkte retsakt er at sikre, at vurderinger af overholdelsen i henhold til den ændrede protokol foretages på grundlag af de korrekte tal for Den Europæiske Union. Tabel 2-6 i bilag II indeholder en liste over medlemsstaternes nationale emissionsniveauer for 2005 (referenceår) og de nationale tilsagn om reduktion af emissioner fra 2020 og derefter pr. forurenende stof (for svovldioxid, nitrogenoxider, ammoniak, flygtige organiske forbindelser og fine partikler). Alle tabeller indeholder også en række, der viser EU's samlede tal (summen af EU-medlemsstaternes referenceværdier i kiloton emissioner i 2005, og summen af EU-medlemsstaternes reduktionstilsagn udtrykt som den samlede ændring i % sammenlignet med summen af EU-medlemsstaternes referenceværdier). På nuværende tidspunkt er EU-værdien i disse tabeller lig med summen for EU27 (2013), der afspejler Den Europæiske Unions medlemssammensætning på tidspunktet for ændringen af protokollen i 2012. Bilag II skal derfor rettes.

De nuværende regler omfatter endnu ikke metoden for teknisk tilpasning i dette særlige tilfælde, jf. konklusionerne fra forvaltningsorganets 36. møde. En lignende forvaltningsorgansbeslutning om muligheden for at tilpasse Den Europæiske Unions emissionslofter i den oprindelige Göteborgprotokol blev vedtaget i 2017⁶ på forslag fra Den Europæiske Union efter anmodning fra forvaltningsorganet på dets 36. møde. Da den ændrede Göteborgprotokol endnu ikke var trådt i kraft på daværende tidspunkt, var den ikke omfattet af forvaltningsorganets beslutning af 2017.

En forvaltningsorgansbeslutning om metoden for tilpasning af Den Europæiske Unions værdier i tabel 2-6 i bilag II til den ændrede Göteborgprotokol bør helst vedtages på det foreløbige supplerende møde i forvaltningsorganet i maj 2021 og skal senest vedtages på forvaltningsorganets møde i december 2021, således at der kan anmodes om tilpasning af tabellerne før påbegyndelsen af den første vurdering af overholdelse på baggrund af 2020-dataene (forventes færdig i 2. kvartal 2022).

Den påtænkte retsakt finder anvendelse fra tidspunktet for vedtagelsen af forvaltningsorganets beslutning. Den påtænkte retsakt vil, når den er vedtaget, give Den Europæiske Union mulighed for at meddele de tekniske ajourføringer, der er nødvendige for at afspejle ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning. Kommissionen får til opgave på Den Europæiske Unions vegne at meddele konventionens sekretariat tilpasninger for at tage højde for ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDtages PÅ UNIONENS VEGNE

Den Europæiske Union bør fremsætte et forslag til beslutning, der skal vedtages af konventionens forvaltningsorgan (jf. udkast til forslag i bilag I).

⁵ Forretningsordenen for møder i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande som vedtaget ved beslutning 2010/19 og som ændret ved beslutning 2013/1, artikel 29.

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

Formålet med dette forslag er at vedtage en metode, der gør det muligt at foretage tekniske tilpasninger af Den Europæiske Unions referenceværdier og tilsagnene om reduktion af emissioner i tabel 2-6 i bilag II til den ændrede Göteborgprotokol, for at sikre, at Den Europæiske Unions værdier i disse tabeller korrekt afspejler summen af medlemsstaternes emissionsreferenceværdier og tilsagn om reduktion af emissioner i lyset af ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning. Muligheden for at tilpasse disse tabeller på baggrund af den særlige omstændighed, at der sker ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning, er nødvendig af hensyn til en korrekt vurdering af Den Europæiske Unions overholdelse af forpligtelserne i henhold til den ændrede Göteborgprotokol.

Hvis andre parter foreslår ændringer af den foreslåede forvaltningsorgansbeslutning, som kan nå de samme målsætninger som dem, der ligger til grund for Den Europæiske Unions forslag, kan sådanne forslag i princippet støttes af Den Europæiske Union.

Forslag om tilpasning af de nationale emissionslofter eller medlemsstaternes nationale tilsagn om reduktion af emissioner (politisk virkning) støttes ikke, men henvises til en særskilt drøftelse, navnlig hvad angår den igangværende gennemgang af ændrede Göteborgprotokol.

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) vedtager Rådet 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"*⁷.

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

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

Den retsakt, som forvaltningsorganet skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt får bindende virkning i henhold til folkeretten, jf. artikel 13, stk. 5, i den ændrede Göteborgprotokol.

Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for konventionen 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

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

en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den påtænkte retsakts primære formål og indhold vedrører miljøet.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 192, stk. 1, i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse bør være artikel 192, stk. 1, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

5. OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT

Ikke relevant.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fremsættelse på Den Europæiske Unions vegne af et forslag til forvaltningsorganets beslutning om metoden for tilpasninger for at afspejle ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning med henblik på det 41. møde i forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande og om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på dette møde

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Protokollen til konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande ("konventionen") angående reduktion af forsurening, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen i den ændrede udgave, der blev vedtaget i 2012 ("den ændrede Göteborgprotokol"), blev godkendt af Unionen ved Rådets afgørelse (EU) 2017/1757 og trådte i kraft den 7. oktober 2019.
- (2) I henhold til artikel 10 i konventionen skal forvaltningsorganet foretage en vurdering af gennemførelsen og udviklingen af konventionen og protokollerne hertil, og det kan vedtage beslutninger med henblik på præcisering af gennemførelsen af disse protokoller.
- (3) På det 36. møde i forvaltningsorganet for konventionen opfordrede parterne i konventionen Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at foreslå en metode for tilpasning af Den Europæiske Unions emissionslofter i tabel 1 i bilag II til den oprindelige Göteborgprotokol (version vedtaget 1999) for at tage højde for ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning.
- (4) Det forslag til beslutning, der efterfølgende blev fremsat af Den Europæiske Union og dens medlemsstater, blev vedtaget på det 37. møde i konventionens forvaltningsorgan⁸.
- (5) Det er nødvendigt at fastlægge en metode for tilpasning af Den Europæiske Unions værdier i tabel 2-6 i bilag II til den ændrede Göteborgprotokol for at tage højde for ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning, således at det er muligt at afspejle ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning i forbindelse med vurderingen af Den Europæiske Unions overholdelse af forpligtelserne i henhold til den ændrede Göteborgprotokol. Dette indebærer ikke justeringer af nationale emissionslofter eller nationale tilsagn om reduktion af emissioner i de pågældende tabeller.

⁸ Konventionens forvaltningsorgans beslutning 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf.

- (6) Når metoden for tilpasning er vedtaget af forvaltningsorganet, bør Kommissionen for at tage højde for ændringerne i Den Europæiske Unions medlemssammensætning siden vedtagelsen af den ændrede Göteborgprotokol på Den Europæiske Unions vegne meddele eksekutivsekretæren for eksekutivsekretæren for De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, der står for gennemførelsen af denne metode, de relevante tilpasninger og ligeledes fremsende eventuelle tilpasninger, der måtte være nødvendige i tilfælde af efterfølgende ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning.
- (7) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i forvaltningsorganet, bør fastlægges, da forvaltningsorganets beslutning får bindende virkning for Unionen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Følgende målsætning skal forfølges på Unionens vegne på det 41. møde i konventionens forvaltningsorgan: fastlæggelse af den metode, der skal gøre det muligt at tilpasse Den Europæiske Unions emissionsreferenceværdier og tilsagnene om reduktion af emissioner i tabel 2-6 i bilag II til den ændrede Göteborgprotokol, for at sikre, at Den Europæiske Unions værdier i disse tabeller kan tilpasses, således at de korrekt afspejler den samlede sum af medlemsstaternes emissionsreferenceværdier og tilsagn om reduktion af emissioner i lyset af ændringer i Den Europæiske Unions medlemssammensætning.
2. Det forslag til den nødvendige tilpasningsmetode, der skal fremsættes på Den Europæiske Unions vegne på det 41. møde i konventionens forvaltningsorgan med henblik på at opfylde den i stk. 1 fastsatte målsætning, er fastlagt i bilaget til denne afgørelse.
3. Kommissionen meddeler på Den Europæiske Unions vegne dette forslag til konventionens sekretariat.

Artikel 2

Den Europæiske Union kan støtte de af andre parter i konventionen fremsatte ændringsforslag, forudsat at disse bidrager til at nå Den Europæiske Unions målsætning, jf. artikel 1.

Artikel 3

I lyset af udviklingen på det 41. møde i konventionens forvaltningsorgan kan Den Europæiske Unions repræsentanter aftale justeringer af den holdning, der er omhandlet i artikel 1 og 2, i samråd med medlemsstaterne på koordineringsmøder på stedet uden yderligere afgørelse truffet af Rådet.

Artikel 4

Når forvaltningsorganet har vedtaget den metode, der skal gøre det muligt at foretage de omhandlede tilpasninger, meddeler Kommissionen på Den Europæiske Unions vegne de nødvendige tilpasninger til gennemførelse af denne metode.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*