



Brussel, 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de indiening, namens de Europese Unie, van een voorstel voor een besluit van het uitvoerend orgaan inzake de methode voor aanpassingen om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Unie, met het oog op de 41e zitting van het uitvoerend orgaan van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, en betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op die zitting

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel voor een besluit van de Raad betreft de indiening, namens de Europese Unie, van een voorstel voor een besluit van het uitvoerend orgaan inzake de methode voor aanpassingen van de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II bij het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (het “Protocol van Göteborg”), zoals gewijzigd in 2012, bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (het “LRTAP-Verdrag”), om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Unie. Het voorstel voor het besluit van het uitvoerend orgaan zou worden ingediend met het oog op de 41e zitting van het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag.

Dit voorstel voor een besluit van de Raad heeft ook betrekking op het onderhandelingsstandpunt van de Europese Unie met betrekking tot het besluit van het uitvoerend orgaan ten aanzien van opmerkingen van andere partijen over de indiening van de EU.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het LRTAP-Verdrag en het Protocol van Göteborg (zoals gewijzigd in 2012)

Het LRTAP-Verdrag, dat in 1979 is aangenomen, is de meest geavanceerde regionale milieuovereenkomst met betrekking tot luchtkwaliteit en luchtverontreiniging.

In het kader van het LRTAP-Verdrag is in november 1999 het oorspronkelijke Protocol van Göteborg overeengekomen. Het Protocol van Göteborg is in 2012 gewijzigd. De gewijzigde versie is op 7 oktober 2019 in werking getreden. Het gewijzigde protocol vormde de basis voor de emissiereductieverplichtingen vanaf 2020 tot en met 2029 uit hoofde van Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, waarbij Richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds is ingetrokken.

De Europese Unie is partij bij het LRTAP-Verdrag¹ en bij het Protocol van Göteborg, zoals gewijzigd in 2012². Alle lidstaten zijn partij bij het LRTAP-Verdrag; 21 lidstaten zijn partij bij het oorspronkelijke Protocol van Göteborg³ en 17 lidstaten hebben tot dusver de wijziging van 2012 van het Protocol van Göteborg aanvaard⁴.

¹ Besluit 81/462/EEG van de Raad van 11 juni 1981 met betrekking tot de sluiting van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 171 van 27.6.1981, blz. 11).

² Besluit 2003/507/EG van de Raad van 13 juni 2003 betreffende de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 179 van 17.7.2003, blz. 1); Besluit (EU) 2017/1757 van de Raad van 17 juli 2017 betreffende de aanvaarding namens de Europese Unie van de wijziging van het Protocol van 1999 inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 248 van 27.9.2017, blz. 3).

³ België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden (stand van de ratificaties op 1 oktober 2020).

⁴ Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden (stand van de ratificaties op 1 oktober 2020).

2.2. Het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag

Het uitvoerend orgaan is het bestuursorgaan van het LRTAP-Verdrag en bestaat uit vertegenwoordigers van de partijen bij dat verdrag. Ingevolge artikel 10 van het LRTAP-Verdrag houdt het uitvoerend orgaan toezicht op de uitvoering en de nadere uitwerking van het LRTAP-Verdrag en de protocollen daarbij.

Het uitvoerend orgaan streeft ernaar zijn besluiten bij consensus te nemen⁵.

2.3. De beoogde handeling van het uitvoerend orgaan

De Unie en haar lidstaten zouden een voorstel in moeten dienen voor een besluit van het uitvoerend orgaan tot vaststelling van de methode voor aanpassingen van de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II bij het Protocol van Göteborg, zoals gewijzigd in 2012, om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie (“de beoogde handeling”).

De beoogde handeling strekt ertoe te waarborgen dat de toetsingen van de naleving uit hoofde van het gewijzigde protocol worden verricht op basis van correcte cijfers voor de Europese Unie. In de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II zijn de nationale emissieniveaus van 2005 (referentiewaarden) en de nationale emissiereductieverbintenissen voor 2020 en verder van de lidstaten opgenomen, per verontreinigende stof (voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, ammoniak, vluchtige organische stoffen en de fijnere fractie stofdeeltjes (PM_{2,5})). Alle tabellen bevatten tevens een rij met de totalen voor de EU (de som van de referentiewaarden voor de EU-lidstaten in kiloton emissies in 2005, en de som van de reductieverbintenissen van de EU-lidstaten uitgedrukt als de totale verandering in % ten opzichte van de som van de referentiewaarden voor de EU-lidstaten). Momenteel is de waarde voor de EU in deze tabellen gelijk aan de som voor de EU27(2013), hetgeen overeenkomt met het lidmaatschap van de Europese Unie ten tijde van de wijziging van het protocol in 2012. Voor bijlage II is derhalve een correctie vereist.

De huidige regels voorzien nog niet in een methode voor dit specifieke geval van technische aanpassing, zoals het uitvoerend orgaan tijdens zijn 36e zitting heeft geconcludeerd. Een soortgelijk besluit van het uitvoerend orgaan met betrekking tot de mogelijkheid om de emissieplafonds voor de Europese Unie in het oorspronkelijke Protocol van Göteborg aan te passen, is in 2017 aangenomen⁶ naar aanleiding van een voorstel van de Europese Unie waar het uitvoerend orgaan haar op zijn 36e zitting om had gevraagd. Aangezien het gewijzigde Protocol van Göteborg op dat moment nog niet in werking was getreden, viel het niet onder het besluit van het uitvoerend orgaan van 2017.

Een besluit van het uitvoerend orgaan over de methode voor aanpassing van de waarden voor de Europese Unie in de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II bij het gewijzigde Protocol van Göteborg zou bij voorkeur worden aangenomen op de voorlopig geplande bijkomende vergadering van het uitvoerend orgaan in mei 2021 en uiterlijk op de zitting van het uitvoerend orgaan in december 2021, zodat om aanpassing van de tabellen kan worden verzocht vóór het begin van de eerste nalevingstoetsing op basis van de gegevens over 2020 (verwacht voor het tweede kwartaal van 2022).

De beoogde handeling zal van toepassing zijn met ingang van de datum waarop het besluit van het uitvoerend orgaan wordt aangenomen. Zodra de beoogde handeling is vastgesteld, zal de Europese Unie op basis daarvan de benodigde technische actualiseringen kunnen indienen

⁵ Reglement van orde voor de zittingen van het uitvoerend orgaan van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, zoals vastgesteld bij besluit 2010/19 en gewijzigd bij besluit 2013/1, artikel 29.

⁶ Besluit 2017/3 van het uitvoerend orgaan,
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie. De Commissie zal de taak op zich nemen om namens de Europese Unie de aanpassingen om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap in te dienen bij het secretariaat van het LRTAP-Verdrag.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De Europese Unie zou een voorstel in moeten dienen voor een door het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag aan te nemen besluit (zie het ontwerp van de in te dienen tekst in bijlage I).

Het doel van dit voorstel is een methode vast te stellen om aanpassingen van de referentiewaarden voor de emissies en van de emissiereductieverbintenissen van de Europese Unie in de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II bij het gewijzigde Protocol van Göteborg mogelijk te maken, teneinde ervoor te zorgen dat de waarden voor de Europese Unie in deze tabellen een correcte weergave vormen van de som van de referentiewaarden voor de emissies en de som van de emissiereductieverbintenissen van haar lidstaten, naar aanleiding van wijzigingen in het lidmaatschap van de Unie. De mogelijkheid om deze tabellen aan te passen in het specifieke geval van wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie is noodzakelijk met het oog op een correcte toetsing van de naleving van de verplichtingen van de Europese Unie uit hoofde van het gewijzigde Protocol van Göteborg.

Als andere partijen redactionele wijzigingen van het voorgestelde besluit van het uitvoerend orgaan voorstellen waarmee dezelfde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt als die welke met het voorstel van de Europese Unie worden nagestreefd, kunnen dergelijke voorstellen in beginsel door de Europese Unie worden gesteund.

Voorstellen voor aanpassing van de nationale emissieplafonds of de nationale emissiereductieverbintenissen van de lidstaten (d.w.z. voorstellen met politieke impact) zullen niet worden gesteund, maar zullen worden verwezen naar een afzonderlijke bespreking, met name met het oog op de lopende evaluatie van het gewijzigde Protocol van Göteborg.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁷.

⁷ Arrest van het Hof van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het uitvoerend orgaan is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het LRTAP-Verdrag.

De door het uitvoerend orgaan vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 13, lid 5, van het Protocol van Göteborg volkenrechtelijk bindend zijn.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het LRTAP-Verdrag of van het Protocol van Göteborg.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Europese Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

N.v.t.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de indiening, namens de Europese Unie, van een voorstel voor een besluit van het uitvoerend orgaan inzake de methode voor aanpassingen om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Unie, met het oog op de 41e zitting van het uitvoerend orgaan van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, en betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op die zitting

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012, (“het gewijzigde Protocol van Göteborg”) bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (“het LRTAP-Verdrag”) is door de Europese Unie gesloten bij Besluit (EU) 2017/1757 van de Raad en is op 7 oktober 2019 in werking getreden.
- (2) Ingevolge artikel 10 van het LRTAP-Verdrag houdt het uitvoerend orgaan toezicht op de uitvoering en de nadere uitwerking van het LRTAP-Verdrag en de protocollen daarbij, en kan het besluiten aannemen om de uitvoering van deze protocollen te verduidelijken.
- (3) Op de 36e zitting van het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag hebben de partijen bij dat verdrag de Europese Unie en haar lidstaten verzocht een methode voor te stellen voor de aanpassing van de emissieplafonds van de Europese Unie in tabel 1 van bijlage II bij het oorspronkelijke Protocol van Göteborg (in de in 1999 aangenomen versie), teneinde rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie;
- (4) Op de 37e zitting van het uitvoerend orgaan bij het LRTAP-Verdrag is het naar aanleiding daarvan door de Europese Unie en haar lidstaten voorgestelde besluit aangenomen⁸.
- (5) De methode voor aanpassing van de waarden voor de Europese Unie in de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II bij het gewijzigde Protocol van Göteborg om rekening te houden met wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie is nodig om wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie correct weer te geven voor de toetsing van de naleving door de Europese Unie van de verplichtingen uit hoofde van het gewijzigde Protocol van Göteborg. Dit heeft geen betrekking op aanpassingen van

⁸ Besluit 2017/3 van het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

de nationale emissieplafonds of nationale emissiereductieverbintenissen in dezelfde tabellen.

- (6) Zodra de methode voor aanpassingen door het uitvoerend orgaan is aangenomen, moet de Commissie namens de Europese Unie de nodige aanpassingen indienen bij de uitvoerend secretaris van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties in toepassing van die methode, om rekening te houden met de wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie sinds de aanneming van het gewijzigde Protocol van Göteborg, en evenzo de nodige aanpassingen indienen in geval van latere wijzigingen in het lidmaatschap van de Europese Unie.
- (7) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het uitvoerend orgaan, aangezien het besluit van het uitvoerend orgaan voor de Europese Unie bindend zal zijn,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Op de 41e zitting van het uitvoerend orgaan bij het LRTAP-Verdrag streeft de Europese Unie de volgende doelstelling na: de methode vaststellen om aanpassingen van de referentiewaarden voor de emissies en de emissiereductieverbintenissen van de Europese Unie in de tabellen 2 tot en met 6 van bijlage II bij het gewijzigde Protocol van Göteborg mogelijk te maken, teneinde ervoor te zorgen dat de waarden voor de Europese Unie in deze tabellen kunnen worden aangepast zodat deze een correcte weergave vormen van de totale som van de referentiewaarden voor de emissies en van de emissiereductieverbintenissen van haar lidstaten, naar aanleiding van wijzigingen in het lidmaatschap van de Unie.

2. Met het oog op de 41e zitting van het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag, en teneinde de in lid 1 omschreven doelstelling te verwezenlijken, dient de Europese Unie het als bijlage bij dit besluit opgenomen voorstel voor de vereiste aanpassingsmethode in.

3. De Commissie deelt dat voorstel namens de Europese Unie aan het secretariaat van het LRTAP-Verdrag mee.

Artikel 2

De Europese Unie kan door andere partijen bij het LRTAP-Verdrag voorgestelde wijzigingen steunen, mits zij bijdragen tot de verwezenlijking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen van de Europese Unie.

Artikel 3

In het licht van de ontwikkelingen op de 41e zitting van het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag mogen de vertegenwoordigers van de Europese Unie het in de artikelen 1 en 2 bedoelde standpunt tijdens coördinatievergaderingen ter plaatse in overleg met de lidstaten en zonder nader besluit van de Raad bijstellen.

Artikel 4

Zodra de methode om deze aanpassingen mogelijk te maken, door het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag is goedgekeurd, dient de Commissie namens de Europese Unie de nodige aanpassingen in ter uitvoering van die methode.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter