EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 15.12.2020
COM(2020) 801 final

2020/0355 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin puolesta ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen toimeenpanevan elimen 41. istunnossa tehtävästä ehdotuksesta toimeenpanevan elimen päätökseksi mukauttamismenetelmästä Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi ja kyseisessä istunnossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus neuvoston päätökseksi koskee Euroopan unionin puolesta tehtävää ehdotusta toimeenpanevan elimen päätökseksi menetelmästä, jolla mukautetaan valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan yleissopimukseen, jäljempänä ’kaukokulkeutumissopimus’, liittyvän happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevan pöytäkirjan, jäljempänä ’Göteborgin pöytäkirja’, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2012, liitteessä II olevia taulukoita 2–6 Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi. Ehdotus toimeenpanevan elimen päätökseksi toimitetaan kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen 41. istuntoa varten.

Tämä ehdotus neuvoston päätökseksi kattaa myös Euroopan unionin neuvottelukannan toimeenpanevan elimen päätökseen muiden sopimuspuolten EU:n ehdotukseen esittämien huomautusten osalta.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Kaukokulkeutumissopimus ja Göteborgin pöytäkirja (sellaisina kuin ne ovat muutettuina vuonna 2012)

Vuonna 1979 hyväksytty kaukokulkeutumissopimus on edistynein ilmanlaatua ja ilman epäpuhtauksia koskeva alueellinen ympäristösopimus.

Kaukokulkeutumissopimukseen liittyvästä alkuperäisestä Göteborgin pöytäkirjasta sovittiin marraskuussa 1999. Göteborgin pöytäkirjaa muutettiin vuonna 2012. Muutettu versio tuli voimaan 7. lokakuuta 2019. Muutettu pöytäkirja muodosti perustan tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä annetun direktiivin (EU) 2016/2284, jolla kumottiin tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista annettu direktiivi 2001/81/EY, mukaisille päästövähennysvelvoitteille vuosiksi 2020–2029.

Euroopan unioni on kaukokulkeutumissopimuksen[1] sopimuspuoli sekä Göteborgin pöytäkirjan, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2012[2], sopimuspuoli. Kaikki jäsenvaltiot ovat kaukokulkeutumissopimuksen sopimuspuolia. Jäsenvaltioista 21[3] on alkuperäisen Göteborgin pöytäkirjan sopimuspuolia ja tähän mennessä 17 jäsenvaltiota[4] on hyväksynyt siihen vuonna 2012 tehdyn muutoksen.

---

1 Neuvoston päätös 81/462/ETY, tehty 11 päivänä kesäkuuta 1981, valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen tekemisestä (EYVL L 171, 27.6.1981, s. 11–24).

2 Neuvoston päätös 2003/507/EY, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2003, Euroopan yhteisön liittymisestä vuoden 1979 valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan pöytäkirjaan (EUVL L 179, 17.7.2003, s. 1–2); Neuvoston päätös (EU) 2017/1757, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2017, vuoden 1979 valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehtävän muutoksen hyväksymisestä Euroopan unionin puolesta (EUVL L 248, 27.9.2017, s. 3–75).

3 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Suomi, Slovakia, Slovenia, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro (ratifiointitilanne 1. lokakuuta 2020).

4 Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Romania, Ruotsi, Saksa, Suomi, Slovakia, Tanska, Tšekki ja Viro (ratifiointitilanne 1. lokakuuta 2020).

2.2. Kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpaneva elin

Kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpaneva elin koostuu yleissopimuksen sopimuspuolten edustajista. Kaukokulkeutumissopimuksen 10 artiklan mukaan toimeenpaneva elin seuraa yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen täytäntöönpanoon ja kehittämiseen liittyviä asioita.

Toimeenpaneva elin pyrkii tekemään päätöksensä yksimielisesti[5].

2.3. Toimeenpanevan elimen suunniteltu säädös

Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden olisi toimitettava ehdotus toimeenpanevan elimen päätökseksi menetelmästä, jolla mukautetaan Göteborgin pöytäkirjan, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2012, liitteessä II olevia taulukoita 2–6 Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi, jäljempänä ’suunniteltu säädös’.

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on varmistaa, että muutetun pöytäkirjan mukaiset vaatimustenmukaisuustarkastukset tehdään Euroopan unionin osalta oikeiden lukujen perusteella. Liitteessä II olevissa taulukoissa 2–6 luetellaan kunkin epäpuhtauden (rikkidioksidin, typen oksidien, ammoniakin, haihtuvien orgaanisten yhdisteiden ja pienhiukkasten) osalta vuoden 2005 kansalliset päästötasot (perustaso) sekä niiden kansalliset päästövähennysvelvoitteet vuodesta 2020 alkaen. Kaikissa taulukoissa on myös rivi, josta käy ilmi EU:n kokonaispäästöt (EU:n jäsenvaltioiden perustasojen summa kilotonneina vuoden 2005 päästöistä; ja EU:n jäsenvaltioiden vähennysvelvoitteiden summa ilmaistuna kokonaisprosenttimuutoksena EU:n jäsenvaltioiden perustasojen summasta). Tällä hetkellä näissä taulukoissa esitetty EU:n arvo on 27:n jäsenvaltion päästöjen summa (2013), joka vastaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden lukumäärää pöytäkirjan muuttamisajankohtana vuonna 2012. Sen vuoksi liitettä II on oikaistava.

Nykyisissä säännöissä ei ole menetelmää tällaista teknistä mukautusta varten, kuten toimeenpaneva elin totesi 36. istunnossaan. Toimeenpaneva elin teki vuonna 2017 vastaavan päätöksen[6] mahdollisuudesta mukauttaa Euroopan unionin päästörajoja alkuperäisessä Göteborgin pöytäkirjassa sen jälkeen, kun Euroopan unioni oli tehnyt päätösehdotuksen toimeenpanevan elimen 36. istunnossaan esittämän pyynnön perusteella. Koska muutettu Göteborgin pöytäkirja ei ollut vielä tullut voimaan kyseisenä ajankohtana, toimeenpanevan elimen vuonna 2017 tekemä päätös ei kattanut sitä.

Toimeenpanevan elimen päätös menetelmästä, jolla mukautetaan muutetun Göteborgin pöytäkirjan liitteessä II olevissa taulukoissa 2–6 esitettyjä Euroopan unionin arvoja on hyväksyttävä mieluiten toimeenpanevan elimen alustavassa ylimääräisessä kokouksessa toukokuussa 2021 tai viimeistään toimeenpanevan elimen kokouksessa joulukuussa 2021, jotta taulukoiden mukauttamista voidaan pyytää ennen kuin vuoden 2020 tietojen ensimmäinen vaatimustenmukaisuuden arviointi alkaa (todennäköisesti vuoden 2022 2. neljänneksellä).

Suunniteltua säädöstä sovelletaan toimeenpanevan elimen päätöksen hyväksymisestä alkaen. Suunnitellun säädöksen hyväksymisen jälkeen Euroopan unioni voi toimittaa tarvittavat tekniset päivitykset Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi. Komissio toimittaa Euroopan unionin puolesta unionin jäsenyysmuutoksiin liittyvät mukautukset kaukokulkeutumissopimuksen sihteeristöön.

---

5 Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen toimeenpanevan elimen työjärjestys, joka hyväksyttiin päätöksellä 2010/19 ja jota muutettiin päätöksen 2013/1 29 artiklalla.

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

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Euroopan unionin olisi tehtävä ehdotus kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen päätökseksi (ks. ehdotus liitteessä I).

Tämän ehdotuksen tavoitteena on hyväksyä menetelmä, jolla voidaan tehdä teknisiä mukautuksia muutetun Göteborgin pöytäkirjan liitteessä II olevissa taulukoissa 2–6 esitettyihin Euroopan unionin päästöjen perustasoihin ja päästövähennysvelvoitteisiin, jotta voidaan varmistaa, että näissä taulukoissa esitetyt Euroopan unionin arvot kuvastavat asianmukaisesti unionin jäsenvaltioiden päästöjen perustasojen ja päästövähennysvelvoitteiden summia Euroopan unionin jäsenyysmuutosten jälkeen. Mahdollisuus mukauttaa näitä taulukoita Euroopan unionin jäsenyysmuutosten yhteydessä on tarpeen, jotta voidaan asianmukaisesti valvoa tarkistetun Göteborgin pöytäkirjan mukaisten Euroopan unionin velvoitteiden noudattamista.

Jos muut sopimuspuolet tekevät ehdotettuun toimeenpanevan elimen päätökseen muutosehdotuksia, joilla voitaisiin saavuttaa samat tavoitteet kuin Euroopan unionin ehdotuksella, Euroopan unioni voisi periaatteessa tukea tällaisia ehdotuksia.

Ehdotuksia (joilla on poliittisia vaikutuksia) kansallisten päästörajojen tai jäsenvaltioiden kansallisten päästövähennysvelvoitteiden mukauttamiseksi ei kannateta, mutta niistä voidaan keskustella erikseen erityisesti muutetun Göteborgin pöytäkirjan meneillään olevan uudelleentarkastelun osalta.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”.

Ilmaisu ”säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia” käsittää myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa”[7].

4.1.2. Soveltaminen käsiteltävänä olevassa asiassa

Toimeenpaneva elin on sopimuksella perustettu elin; se on perustettu kaukokulkeutumissopimuksella.

Säädös, joka toimeenpanevan elimen on määrä antaa, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunniteltu säädös on sitova kansainvälisen oikeuden nojalla muutetun Göteborgin pöytäkirjan 13 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta kaukokulkeutumissopimuksen eikä Göteborgin pöytäkirjan institutionaalisia rakenteita.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

[7] Unionin tuomioistuimen tuomio, 7. lokakuuta 2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota Euroopan unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsiteltävänä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät ympäristöön.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

5. SUUNNITELLUN SÄÄDÖKSEN JULKAISEMINEN

Ei sovelleta

2020/0355 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan unionin puolesta ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen toimeenpanevan elimen 41. istunnossa tehtävästä ehdotuksesta toimeenpanevan elimen päätökseksi mukauttamismenetelmästä Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi ja kyseisessä istunnossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Euroopan unioni hyväksyi valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan yleissopimukseen, jäljempänä ’kaukokulkeutumissopimus’, liittyvän happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevan pöytäkirjan vuonna 2012 muutetun version, jäljempänä ’muutettu Göteborgin pöytäkirja’, neuvoston päätöksellä (EU) 2017/1757, ja muutettu pöytäkirja tuli voimaan 7 päivänä lokakuuta 2019.

(2) Kaukokulkeutumissopimuksen 10 artiklan mukaan toimeenpaneva elin seuraa kaukokulkeutumissopimuksen ja sen pöytäkirjojen täytäntöönpanoa ja kehittämistä ja voi tehdä päätöksiä selventääkseen kyseisten pöytäkirjojen täytäntöönpanoa.

(3) Kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen 36. istunnossa kaukokulkeutumissopimuksen sopimuspuolet pyysivät Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioita ehdottamaan menetelmää alkuperäisen Göteborgin pöytäkirjan (hyväksytty vuonna 1999) liitteessä II olevassa taulukossa 1 olevien Euroopan unionin päästörajojen mukauttamiseksi Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi.

(4) Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden ehdottama päätös hyväksyttiin kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen 37. kokouksessa[8].

(5) Menetelmä muutetun Göteborgin pöytäkirjan liitteessä II olevissa taulukoissa 2–6 esitettyjen Euroopan unionin arvojen mukauttamiseksi Euroopan unionin jäsenyysmuutosten huomioon ottamiseksi on tarpeen, jotta Euroopan unionin jäsenyysmuutokset voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon tarkasteltaessa sitä, noudattaako Euroopan unioni muutetun Göteborgin pöytäkirjan velvoitteita. Tämä ei koske kansallisten päästörajojen tai kansallisten päästövähennysvelvoitteiden mukauttamista samoissa taulukoissa.

[8] Kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen päätös 2017/3, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/AIR/EB/EB_Decisions_2017_3-E.pdf

(6) Kun toimeenpaneva elin on hyväksynyt mukauttamismenetelmän, komission olisi toimitettava Euroopan unionin puolesta tarvittavat mukautukset menetelmää soveltavalle Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission pääsihteerille, jotta voidaan ottaa huomioon muutetun Göteborgin pöytäkirjan hyväksymisen jälkeen tapahtuneet Euroopan unionin jäsenyysmuutokset, sekä toimitettava tarvittavat mukautukset, jos Euroopan unionin jäsenyysmuutoksia tapahtuu myöhemmin.

(7) On aiheellista vahvistaa toimeenpanevassa elimessä Euroopan unionin puolesta otettava kanta, koska toimeenpanevan elimen päätös sitoo Euroopan unionia,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

1. Euroopan unioni pyrkii kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen 41. kokouksessa seuraavaan tavoitteeseen: vahvistetaan menetelmä, jolla voidaan tehdä mukautuksia muutetun Göteborgin pöytäkirjan liitteessä II olevissa taulukoissa 2–6 esitettyihin Euroopan unionin päästöjen perustasoihin ja päästövähennysvelvoitteisiin, jotta voidaan varmistaa, että kyseisissä taulukoissa esitetyt Euroopan unionin arvot voidaan mukauttaa asianmukaisesti kuvaamaan unionin jäsenvaltioiden päästöjen perustasojen ja päästövähennysvelvoitteiden kokonaissummia Euroopan unionin jäsenyysmuutosten jälkeen.

2. Kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen 41. kokousta varten ja 1 kohdassa määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan unioni tekee tämän päätöksen liitteenä olevan ehdotuksen vaaditusta mukauttamismenetelmästä.

3. Komissio toimittaa kyseisen ehdotuksen unionin puolesta yleissopimuksen sihteeristölle.

2 artikla

Euroopan unioni voi tukea muiden yleissopimuksen sopimuspuolten ehdottamia muutoksia edellyttäen, että ne edistävät 1 artiklassa esitetyn unionin tavoitteen saavuttamista.

3 artikla

Euroopan unionin edustajat voivat jäsenvaltioita kuullen sopia 1 ja 2 artiklassa tarkoitetun kannan tarkentamisesta kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpanevan elimen 41. istunnossa tapahtuvan kehityksen valossa paikalla tapahtuvien koordinointikokousten aikana ilman neuvoston uutta päätöstä.

4 artikla

Kun kaukokulkeutumissopimuksen toimeenpaneva elin on hyväksynyt menetelmän, joka mahdollistaa näiden mukautusten tekemisen, komissio esittää Euroopan unionin puolesta tarvittavat mukautukset kyseisen menetelmän täytäntöönpanemiseksi.

5 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja