

U 69/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets beslut (godtagande av ändringen av Göteborgsprotokollet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 december 2013 till rådets beslut om godtagande av ändringen av 1999 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon samt en promemoria över förslaget.

Helsingfors den 8 december 2016

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Konsultativ tjänsteman Sirpa Salo-Asikainen

**FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM GODTAGANDE AV ÄNDRINGEN AV GÖTEBORGS
PROTOKOLLET ANGÅENDE MINSKNING AV FÖRSURNING, ÖVERGÖDNING OCH
MARKNÄRA OZON**

1 Bakgrund

Kommissionen lade den 18 december 2013 fram ett förslag till rådets beslut om godtagande av ändringen av 1999 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon (COM (2013) 917) som en del av det s.k. luftvårdspaketet. I luftvårdspaketet ingår dessutom följande delar: kommissionens meddelande Ett program för ren luft i Europa (COM (2013) 918), ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EG (COM (2013) 920) samt ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar (COM (2013) 919).

1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (luftvårdskonventionen) ingicks under ledning av FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece). Konventionen undertecknades på Europeiska unionens vägnar den 14 november 1979 och godkändes genom rådets beslut 81/462/EEG av den 11 juni 1981. Luftvårdskonventionen har utvidgats med åtta protokoll, däribland 1999 års protokoll angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon (*Göteborgsprotokollet*).

I Göteborgsprotokollet fastställs nationella utsläppstak för varje part som ska nås 2010 och följas därefter. Utsläppstaken fastställs för följande fyra luftföroreningar: svavel (främst svaveldioxid, SO₂), kväveoxider (NO_x), ammoniak (NH₃) och flyktiga organiska föreningar utom metan (VOC). För att bidra till att de nationella utsläppstaken nås, fastställs i bilagorna till protokollet utsläppsgränsvärden som ska begränsa utsläppen av luftföroreningar vid källan för vissa kategorier av stationära och mobila källor.

Unionens anslutning till protokollet godkändes genom rådets beslut 2003/507/EG av den 13 juni 2003. Protokollet trädde i kraft den 17 maj 2005.

En granskning av skyldigheterna enligt protokollet under 2005—2007 visade att ökade insatser behövs för att nå målen för miljön och människors hälsa, dvs. att hålla sig under kritiska belastningsgränser och nivåer för långsiktigt skydd av människors hälsa och miljön. De förhandlingar om att ändra protokollet som inleddes 2007 ledde till att man vid det 30:e mötet i verkställande organet för luftvårdskonventionen antog två beslut (verkställande organets beslut 2012/1 och 2012/2) som ändrade texten i protokollet och dess bilagor och lade till två nya bilagor (X och XI).

Förslaget till rådets beslut gäller verkställande organets beslut EB 2012/2, som ändrar huvudtexten i protokollet och alla dess bilagor, utom bilaga I. Enligt artikel 13.3 i protokollet måste detta beslut ratificeras av parterna.

2 Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Förslaget syftar till att godta ändringen av Göteborgsprotokollet till konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (verkställande organets beslut EB 2/2012) i Europeiska unionen.

Den protokolländring som föreslås godtas gäller nationella åtaganden om att minska utsläppen av luftföroreningar samt utsläppsgränsvärden och rapporteringsskyldigheter för stationära och mobila källor.

I den ändrade bilaga II till protokollet fastställs åtaganden om minskning av utsläpp av svavel-dioxid (SO₂), kväveoxider (NO_x), ammoniak (NH₃), flyktiga organiska föreningar (VOC) och partiklar (PM_{2,5}) som ska uppfyllas till 2020 och följas därefter. Åtagandena stöder också minskade utsläpp av sot (en komponent av partiklar som är ett kortlivat klimatpåverkande ämne), uppdaterar de utsläppsgränsvärden som fastställs i bilagorna till protokollet, fastställer nya standarder för produkters innehåll av flyktiga organiska föreningar utom metan samt kompletterar parternas rapporteringsskyldighet i fråga om utsläppen av luftföroreningar och gjorda framsteg inom teknik och forskning.

Eftersom ändringen av Göteborgsprotokollet gäller ett s.k. blandat avtal är både unionen och dess medlemsstater parter i konventionen. Förberedelser inför Finlands nationella ratificering har också inletts. Till den nationella behörigheten hör åtminstone bestämmelser om utbyte av information och teknik. Enligt den nuvarande bedömningen förutsätter godkännandet av dessa bestämmelser inte riksdagens medverkan.

Enligt artikel 13.3 i Göteborgsprotokollet ska ändringarna träda i kraft på den nittionde dagen efter den dag då två tredjedelar av parterna i protokollet har deponerat sina godtagandeinstrument hos depositarien.

Hittills har bara en stat (Sverige) ratificerat ändringen av protokollet.

3 Rättslig grund

Den materiella rättsliga grunden för förslaget är artikel 192 (miljö) i EUF-fördraget och den förfarandemässiga rättsliga grunden är artikel 218.6 a i EUF-fördraget (internationella avtal). Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets konsekvenser

Förslagets lagstiftningsmässiga, administrativa, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser för Finland har behandlats i en U-skrivelse om utsläppstakdirektivet (U 14/2014).

Ändringen av protokollet införlivas i EU-lagstiftningen genom flera rättsakter, t.ex. utsläppstakdirektivet (avses träda i kraft 31.12.2016), industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU), direktivet om medelstora förbränningsanläggningar ((EU) 2015/2193), direktiven om flyktiga organiska föreningar, förordningarna och direktiven om vägtrafik, fritidsbåtar (94/25/EG) och mobila maskiner samt kommissionens förordningar om små eldstäder. Nationellt genomförs ändringen av Göteborgsprotokollet genom ovannämnda EU-rättsakter och den nationella lagstiftning som följer av dem.

De viktigaste åtagandena i det ändrade Göteborgsprotokollet, dvs. utsläppstaken för åren 2020—2029, motsvarar åtagandena i utsläppstakdirektivet. Från och med år 2030 är åtagandena i utsläppstakdirektivet strängare än i Göteborgsprotokollet. Utsläppstakdirektivet inne-

U 69/2016 rd

håller dessutom en flexibilitetsmekanism som inte finns i Göteborgsprotokollet. Flexibiliteten ger möjlighet att överskrida utsläppstaket för något förorenande ämne (t.ex. ammoniak) under fem års tid, om medlemsstaten på motsvarande sätt minskar utsläppen av ett annat förorenande ämne mer än vad som krävs enligt åtagandet.

Ammoniak

För Finland har utmaningen med Göteborgsprotokollet och även det nya utsläppstakdirektivet varit det åtagande om minskning av ammoniakutsläpp med 31 kiloton som redan finns i Göteborgsprotokollet och det gällande utsläppstakdirektivet (2001/81/EG). Åtagandet har gällt sedan 2010, och Finland har överskridit gränsen med cirka 20 procent varje år. Genomförandekommittén för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar har begärt en utredning av Finland om varför Finland inte följer Göteborgsprotokollet i fråga om åtagandet om minskning av ammoniakutsläpp. Den första utredningen sändes in den 15 augusti 2013 till genomförandekommittén. Efter den första utredningen har Finland sänt in flera utredningar om sina ammoniakutsläpp, senast i juli 2016. Utredningarna har dock inte innehållit något bindande åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram har beretts i samarbete mellan jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet och intressentgrupperna. Enligt planerna blir det klart i december. Programmet innehåller åtgärder för att före 2020 minska ammoniakutsläppen till den nivå på 31 kiloton som krävs. Åtgärderna kommer huvudsakligen att grunda sig på en utredning om teknisk-ekonomiska metoder för minskning av ammoniakutsläpp som gjordes av Finlands miljöcentral 2014 (Juha Grönroos, SYKE, 26/2014). De viktigaste åtgärderna kommer att gälla gödselhantering så att ammoniak inte kan avdunsta i luften utan det kväve som gödseln innehåller i stället kan utnyttjas av växterna. De mest kostnadseffektiva åtgärderna är placering av flytgödsel, nedbrukning av gödsel tillräckligt snabbt efter spridning och täckning av gödselbrunnar.

5 Ålands ställning

Förslaget gäller miljövard, som enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens organ

Kommissionens förslag till rådets beslut om godtagande av ändringarna av Göteborgsprotokollet behandlades i rådets miljöarbetsgrupp den 23 april 2015, den 29 april 2015 och den 22 juli 2016. Behandlingen framskred dock inte, eftersom flera medlemsstater motsatte sig att beslutet antas innan utsläppstakdirektivet, dvs. den väsentligaste genomförandeåtgärden med tanke på ratificeringen av ändringen, slutligen antagits. Europaparlamentet har den 23 november 2016 godkänt överenskommelsen om direktivförslaget mellan parlamentet och rådet och rådet förväntas anta förslaget den 8 december 2016. Målet är att direktivet ska träda i kraft den 31 december 2016.

Enligt inofficiella uppgifter ska beslutsförslaget behandlas i rådet i början av 2017, varefter rådet fattar det slutliga beslutet efter att ha fått Europaparlamentets godkännande.

7 Den nationella behandlingen av förslaget

Beslutsförslaget behandlades i ett skriftligt förfarande i miljösektionen vid kommittén för EU-ärenden 17.3—20.3.2014 (tjänstemannasammansättning) och statsrådets skrivelse i ett skriftligt förfarande i miljösektionen (30.11—1.12.2016). Förslaget till utsläppstakdirektiv bereddes i omfattande samråd med intressentgrupperna.

U 69/2016 rd

Statsrådet lämnade en redogörelse om förslaget till riksdagen den 1 april 2014 (E 36/2014). Denna skrivelse av statsrådets kompletterar den ovannämnda redogörelsen. Miljöutskottet ställde sig den 24 maj 2014 bakom statsrådets linje, enligt vilken Finland kan godkänna åtagandena om utsläppsminskning enligt ändringen av Göteborgsprotokollet i fråga om svaveldioxid, kväveoxider, partiklar och flyktiga organiska föreningar. Vad gäller Finlands åtaganden om minskning av ammoniakutsläpp föreslog statsrådet våren 2014 att det avvaktar med sin slutgiltiga ståndpunkt om huruvida EU och senare Finland ska ratificera ändringarna i protokollet tills den nationella teknisk-ekonomiska utredningen om möjligheterna att minska ammoniakutsläppen är klar.

Statsrådets ståndpunkt

Enligt statsrådet är det viktigt att utsläppen av luftföroreningar minskas inom EU och övriga Europa samt USA och Kanada. Internationella minskningsåtaganden ger upphov till betydande hälso- och miljönytta.

Finlands mål vid förhandlingarna om ändring av Göteborgsprotokollet 2012 var ett åtagande om att minska ammoniakutsläppen med 11 procent från och med 2020 jämfört med 2005. Åtagandet om minskning med 20 procent enligt protokollet motsvarar därför inte Finlands förhandlingsmål. Detta åtagande binder dock nu Finland genom EU:s utsläppstakdirektiv. Eftersom beslutet omfattar den flexibilitetsmekanism som Finland förespråkade ville Finland nå en uppgörelse vid förhandlingarna om utsläppstakdirektivet. Statsrådet kan således godkänna kommissionens förslag till rådets beslut om godtagande av ändringarna av Göteborgsprotokollet på unionens vägnar. Statsrådet anser att den rättsliga grund som kommissionen föreslår är adekvat.

8 Uppskattning av när riksdagens ståndpunkt bör vara tillgänglig för statsrådet

Behandlingen av beslutsförslaget förväntas gå vidare i rådet så att det kan godkännas i början av 2017. Riksdagen bör således komma med sitt ställningstagande så snart som möjligt, inom 2016.