



Brüssel, den 29. Mai 2015
(OR. en)

9247/15

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0443 (COD)

ENV 346
ENER 203
IND 87
TRANS 177
ENT 96
SAN 157
PARLNAT 55
CODEC 777

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Vordok.: 8153/15 ENV 229 ENER 123 IND 57 TRANS 136 ENT 65 SAN 116
PARLNAT 33 CODEC 555

Nr. Komm.dok.: 18167/13 ENV 1235 ENER 600 IND 388 TRANS 693 ENT 356 SAN 555
PARLNAT 325 CODEC 3086 - COM(2013) 920 final

Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter
Luftschadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG
– Orientierungsaussprache

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat dem Rat und dem Europäischen Parlament am 20. Dezember 2013 im Rahmen des Programms "Saubere Luft für Europa" den Vorschlag zur Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) vorgelegt. In dem Programm werden Maßnahmen zur vollständigen Einhaltung der geltenden Luftqualitätsnormen bis 2020 und die gemeinsamen EU-Ziele in den Bereichen Gesundheit und Umwelt für den Zeitraum bis 2030 festgelegt.

Im Vorschlag der Kommission zur Änderung der NEC-Richtlinie werden Anforderungen in Bezug auf die Emissionen, die Feinstaub, Ozonkonzentrationen, Versauerung und Eutrophierung verursachen, festgelegt, um schrittweise die im 7. Umweltaktionsprogramm (UAP)¹ aufgeführten Ziele hinsichtlich der Luftqualität zu erreichen, damit sichergestellt wird, "dass bis 2020 [...] die Luftqualität im Freien in der Union wesentlich besser ist und man sich den von der WHO empfohlenen Werten nähert". Mit diesem Vorschlag soll die derzeitige EU-Regelung zur jährlichen Begrenzung der nationalen Luftschadstoffemissionen aufgehoben und ersetzt werden, um die internationalen Verpflichtungen bis 2020, die die EU im Rahmen des Göteborg-Protokolls in seiner 2012 geänderten Fassung eingegangen ist, zu integrieren.

In der Praxis gelten die derzeitigen in der Richtlinie 2001/81/EG² festgelegten Ziele für die nationalen Emissionen von Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxiden (NO_x), flüchtigen organischen Verbindungen außer Methan (NMVOC) und Ammoniak (NH₃) bis 2019 weiter.

Für all diese Schadstoffe und für Feinstaub (PM_{2,5}) werden neue Reduktionsverpflichtungen für die Zeit nach 2020 und die Zeit nach 2030 (auf der Grundlage der Kraftstoffverkäufe im Jahr 2005) festgelegt. Zudem werden Reduktionsverpflichtungen für Methan (CH₄) für die Zeit nach 2030 festgesetzt.

Ferner enthält der Vorschlag Emissionszwischenziele für diese Schadstoffe für 2025, die anhand einer linearen Reduktionskurve bestimmt werden, sofern die erforderlichen Maßnahmen keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen.

¹ In Punkt 54 Ziffer i des Anhangs heißt es: "Umsetzung einer aktualisierten Unionspolitik zur Luftreinhaltung unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung an der Quelle" (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171).

² Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (ABl. L 309 vom 27.11.2001, S. 22).

II. SACHSTAND

2. Das Programm "Saubere Luft für Europa", das sich aus einer Mitteilung und drei Legislativvorschlägen³ (für zwei Richtlinien und einen Beschluss des Rates) zusammensetzt, wurde dem Rat am 3. März 2014 vorgelegt. Der Rat führte am 12. Juni 2014 eine Orientierungsaussprache über die wichtigsten Aspekte der beiden vorgeschlagenen Richtlinien. Diese Aussprache konzentrierte sich in Bezug auf die NEC-Richtlinie auf das schrittweise Vorgehen zur Verringerung der Schadstoffe (2020-2030) und auf den Geltungsbereich des Vorschlags⁴.
3. Die Folgenabschätzung für den NEC-Vorschlag wurde in der Sitzung der Gruppe "Umwelt" im Februar 2014 vorgestellt und in mehreren Sitzungen im Laufe des gesamten Jahres erörtert. 2014 fanden auch bilaterale Treffen zwischen Experten aus den einzelnen Mitgliedstaaten und aus der Kommission statt, um die länderspezifischen Szenarien auf der Grundlage der Folgenabschätzung und der vorgeschlagenen Richtlinie zu erörtern. Im Anschluss wurden der Gruppe "Umwelt" im Januar 2015 überarbeitete Szenarien für die Emissionsreduktion vorgelegt.
4. Am 19. Februar, 12. und 30. März, 29. April und 28. Mai 2015 prüfte die Gruppe "Umwelt" den Kommissionsvorschlag und eine Reihe von Kompromissvorschlägen des Vorsitzes⁵.

Der lettische Vorsitz nahm mehrere Änderungen in den Vorschlag auf, um den im Rat sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Punkte:

- Die Emissionsreduktionsverpflichtungen ab 2030⁶ wurden mit den nach bilateralen Sitzungen neu berechneten und im Januar vorgelegten Werten aktualisiert;

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG (NEC-Richtlinie).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft.

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Annahme der Änderung des Protokolls von 1999 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (Göteborg-Protokoll).

⁴ Dok. 10112/14.

⁵ Der letzte Kompromisstext des Vorsitzes ist in Dokument 8153/15 wiedergegeben.

⁶ Anhang II des Vorschlags.

- Methan (CH₄) wurde aus dem Geltungsbereich der Richtlinie gestrichen, um den Bedenken in Bezug auf mögliche Überschneidungen mit Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Zielvorgaben für die Minderung der Treibhausgasemissionen gerecht zu werden;
- es wurde eine Möglichkeit vorgesehen, die Emissionszwischenziele für das Jahr 2025 (zwischen den Zielen für 2020 und 2030) abzuändern und anzupassen, sofern der Mitgliedstaat dies technisch oder wirtschaftlich begründen kann;
- die Flexibilität in Bezug auf die Verrechnung der im maritimen Sektor erzielten Emissionsreduktionen wurde gestrichen, unter anderem weil sie als schwierig umzusetzen und zu überwachen erachtet wurde;
- einige Fristen in dem Vorschlag wurden verlängert, während andere beibehalten wurden, da die ersten Reduktionsverpflichtungen (Göteborg-Protokoll) für 2020 festgelegt wurden.

Die oben erwähnten Änderungen werden derzeit von einer Mehrheit der Delegationen unterstützt, während die Kommission eine Reihe von Vorbehalten hat (unter anderem in Bezug auf Methan und die Flexibilität).

5. Der ENVI-Ausschuss des Europäischen Parlaments wird voraussichtlich am 15./16. Juli über seinen Bericht abstimmen, und die Plenarabstimmung könnte bereits im September 2015 stattfinden.

Vor kurzem wurden mehr als 500 Änderungsanträge eingereicht, von denen viele auf ehrgeizigere Ziele und eine Stärkung des Vorschlags abzielen.

III. FAZIT

6. Als Grundlage für die Orientierungsaussprache über den Legislativvorschlag zur NEC-Richtlinie auf der Tagung des Rates am 15. Juni 2015 hat der Vorsitz zwei Fragen erarbeitet, denen eine kurze Erläuterung des Hintergrunds vorangeht.

7. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, die vom Vorsitz ausgearbeiteten und in der Anlage wiedergegebenen Fragen zur Kenntnis zu nehmen und dem Rat vorzulegen.
 8. Der Vorsitz ersucht die Delegationen, im Vorfeld der Ratstagung schriftliche Antworten zu übermitteln und auf der Tagung nach Möglichkeit gemeinsame Standpunkte zu vertreten.
-

I. ERLÄUTERUNG DES HINTERGRUNDS

Die Luftverschmutzung ist die wichtigste umweltbedingte Todesursache in der EU und verursacht 400 000 vorzeitige Todesfälle pro Jahr, was jährlichen externen Kosten in Höhe von mehr als 900 Milliarden EUR entspricht.

Der NEC-Vorschlag geht aus der aktualisierten Luftqualitätsstrategie hervor und zielt auf eine Verringerung der vorzeitigen Todesfälle vom derzeitigen Stand auf etwa 200 000 im Jahr 2030 ab. Das in der diesbezüglichen Mitteilung der Kommission gesetzte Leitziel, die Zahl der vorzeitigen Todesfälle um etwa die Hälfte zu senken, wurde auf der Grundlage einer umfassenden Kostenwirksamkeits- und Sensitivitätsanalyse festgelegt.

Die Emissionsreduktionsverpflichtungen ab 2030 werden von der Kommission unter der Annahme vorgeschlagen, dass die Verpflichtungen bis 2020 im Rahmen des Göteborg-Protokolls durch die vollständige Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften zur Luftqualität erreicht werden können. Durch die zusätzlichen Reduktionsverpflichtungen für 2030 würden die externen Gesamtkosten der Luftverschmutzung um weitere 45 Milliarden EUR (nach der konservativsten Schätzung) oder das Zehnfache der Befolgungskosten zurückgehen. Direkte wirtschaftliche Vorteile ergeben sich aus geringeren Einbußen bei der Arbeitsproduktivität, geringeren Gesundheitsfürsorgekosten, geringeren Einbußen beim Ernteertrag und geringeren Schäden an Bauwerken.

In der Aussprache im Rat im Juni 2014 unterstützten zwar viele Delegationen den schrittweisen Ansatz und die Einbeziehung aller Wirtschaftssektoren, es wurden jedoch Bedenken dahingehend geäußert, dass der Vorschlag – vor allem was die bis 2030 zu erreichenden Höchstmengen angeht – zu ehrgeizig sein könnte. Mehrere Delegationen forderten eine eingehendere Untersuchung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Emissionshöchstmengen, und zwar insbesondere der Auswirkungen auf den Agrarsektor. Die Kommission zeigte sich offen für eine solche Untersuchung und legte den Mitgliedstaaten nahe, auch eingedenk der Luftqualitätsziele des 7. UAP an den ehrgeizigen Zielen des Vorschlags festzuhalten.

Im Anschluss an diese Debatte und die bilateralen Treffen mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission ihre Analyse aktualisiert, um den geäußerten Bedenken und den von den Mitgliedstaaten vor kurzem revidierten Werten in Bezug auf die Emissionen im Basisjahr 2005 Rechnung zu tragen. Um an entsprechend ehrgeizigen Zielen festzuhalten, sind in der Analyse für jeden Mitgliedstaat die aktualisierten Emissionsreduktionsverpflichtungen festgelegt, die ab 2030 für jeden Schadstoff gelten, wobei darauf hingewiesen wird, dass sich die globalen jährlichen Befolgungskosten um eine Milliarde Euro verringern würden.

Diese Zahlen wurden im Allgemeinen zwar positiv aufgenommen, mehrere Mitgliedstaaten forderten jedoch mehr Zeit, um ihre interne Analyse in Bezug auf die Erreichbarkeit der Ziele für 2030 abzuschließen. Andere Mitgliedstaaten äußerten dahingehend Bedenken, dass die Erreichbarkeit beeinträchtigt werden könnte, wenn die künftige wirtschaftliche Entwicklung von den Annahmen der Kommission in ihrer Analyse abweichen sollte.

II. FRAGEN

Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz die folgenden Fragen für die Aussprache erarbeitet:

- 1. Worin bestehen – ausgehend von den Ergebnissen der Aussprache des Rates im Juni 2014, bei der ein schrittweiser Ansatz in Richtung auf den Zeithorizont 2030 mit einem Beitrag aller Sektoren unterstützt wurde – die größten Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Ziele für 2030 in der aktualisierten Fassung?*
- 2. Welche zusätzlichen Elemente könnten gegebenenfalls mit Blick auf das Leitziel, die Zahl der vorzeitigen Todesfälle in der EU um 50 % zu senken, geprüft werden, um realistische und gleichzeitig ehrgeizige Lösungen für den Zeithorizont 2030 auszuarbeiten?*