



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.7.2024
COM(2024) 315 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Europäischen Union die überarbeitete Fassung des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 geänderten Fassung (Göteborg-Protokoll) auszuhandeln

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Gründe und Ziele des Vorschlags

Das Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (auch „Göteborg-Protokoll“, im Folgenden „Protokoll“) wurde am 30. November 1999 angenommen und trat am 17. Mai 2005 in Kraft. Ziel des Protokolls ist es, die nachteiligen Auswirkungen der Luftverschmutzung zu reduzieren, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen. Diese Ziele werden erreicht, indem die Emissionen von Schwefel, Stickstoffoxiden, flüchtigen organischen Verbindungen und Ammoniak unter anderem durch die Festlegung von nationalen Zielen für die Verringerung der Emissionen sowie Emissionsgrenzwerten für bestimmte Industrietätigkeiten und Produkte reduziert werden. Die Europäische Union ist Vertragspartei des Protokolls, seit sie diesem gemäß dem Beschluss 2003/507/EG des Rates¹ beigetreten ist.

Das Protokoll wurde 2012 geändert, und die geänderte Fassung ist am 9. Oktober 2019 in Kraft getreten. Der Rat erließ am 17. Juli 2017 einen Beschluss über die Annahme des geänderten Protokolls durch die EU.² Auf dieser Grundlage trat die EU am 30. August 2017 dem geänderten Protokoll bei. Das geänderte Protokoll hat gegenwärtig 30 Vertragsparteien: 24 EU-Mitgliedstaaten und die EU, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten, die Schweiz, Kanada und Norwegen.

Auf seiner 42. Tagung genehmigte das Exekutivorgan des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung den Abschlussbericht über die Überprüfung des Protokolls³. Das im Rahmen des Übereinkommens tätige Expertengremium für die Entwicklung politischer Optionen erörterte ebenfalls die in Anbetracht der Schlussfolgerungen der Überprüfung angesagten politischen Optionen.⁴ Auf seiner 43. Tagung (Genf, 11.-14. Dezember 2023) beschloss das Exekutivorgan des Übereinkommens, das Verfahren für die Überarbeitung des Protokolls einzuleiten, um den Schlussfolgerungen des Berichts von 2023 über die Überprüfung des Protokolls gerecht zu werden.⁵

Im Zuge der Überarbeitung soll unter anderem über Folgendes verhandelt werden:

¹ Beschluss 2003/507/EG des Rates vom 13. Juni 2003 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 179 vom 17.7.2003, S. 1).

² Beschluss (EU) 2017/1757 des Rates vom 17. Juli 2017 zur Annahme — im Namen der Europäischen Union — einer Änderung des Protokolls von 1999 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 248 vom 27.9.2017, S. 3).

³ Report of the Executive Body for the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on the review of the Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone, as amended in 2012, 42nd session, Geneva, 12-16 December 2022 (ECE/EB.AIR/150/Add. 2).

⁴ Expert group on policy option development, *Options to address the conclusions of the review of the Gothenburg Protocol, as amended in 2012*, 43rd session, Geneva, 11-14 December 2023 (ECE/EB.AIR/2023/9).

⁵ Decision 2023/5 in *Report of the Executive Body on its forty-third session*, Geneva, 11-14 December 2023 (ECE/EB.AIR/154).

- neue Emissionsreduktionsverpflichtungen für die Schadstoffe, die gegenwärtig Gegenstand des Protokolls sind;
- mögliche Änderungen der technischen Anhänge des derzeitigen Protokolls, unter anderem in Bezug auf den Geltungsbereich und das Ambitionsniveau;
- wie eine weitere Reduzierung der Rußemissionen erreicht werden kann;
- ob und wie die Methanemissionen verringert werden können;
- wie eine zusätzliche Reduzierung der Ammoniakemissionen erreicht werden kann;
- neue Formen der Flexibilität und andere Ansätze, um die Ratifizierung und die anschließende Umsetzung durch derzeitige Nicht-Vertragsparteien des geltenden Protokolls zu erleichtern;
- übergreifende, kollektive risikobasierte Ziele, um die nachteiligen Auswirkungen auf Gesundheit und Ökosysteme zu reduzieren, was auch den Verlust an biologischer Vielfalt im Gebiet der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa⁶ beinhaltet; und
- wie integrierte Konzepte in den Bereichen Klima-, Energie- und Luftreinhaltungspolitik verwirklicht werden können.

In dem Beschluss des Exekutivorgans des Übereinkommens ist das Ziel vorgegeben, die Überarbeitung bis zur 46. Tagung des Exekutivorgans, also bis Dezember 2026, abzuschließen. Um dazu beizutragen, dass dieses Ziel erreicht werden kann, sollte die Europäische Kommission ermächtigt werden, die Überarbeitung des Protokolls im Namen der EU auszuhandeln.

Kohärenz mit dem bestehenden EU-Rechtsrahmen in diesem Bereich

Der Verhandlungsgegenstand, um den es bei der Überarbeitung geht, fällt unter die Zuständigkeit der Union, und die EU verfügt bereits seit Langem über Rechtsvorschriften im Bereich der Luftverschmutzung, darunter folgende:

- Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe⁷, mit der im EU-Recht unter anderem nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß dem Protokoll in der 2012 geänderten Fassung für den Zeitraum 2020-2029 verankert werden;
- Richtlinie über Industrieemissionen⁸, die mehrere Verpflichtungen im Rahmen des Protokolls abdeckt, insbesondere Grenzwerte für Emissionen aus ortsfesten Quellen (Feinstaub, Schwefel, Stickoxide und flüchtige organische Verbindungen);
- Rechtsvorschriften zur Festlegung von Emissionsnormen für wichtige Quellen der Luftverschmutzung wie Straßenfahrzeuge⁹, Haushaltsheizanlagen und Industrieanlagen¹⁰; und

⁶ Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ist eine von fünf Regional-Kommissionen der Vereinten Nationen. Sie umfasst 56 Mitgliedstaaten in Europa, Nordamerika und Asien.

⁷ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (ABl. L 344 vom 17.12.2016, S. 1).

⁸ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

- die Luftqualitätsrichtlinien¹¹, mit denen Qualitätsnormen für die Konzentrationen bestimmter Luftschatdstoffe festgelegt werden, und die derzeit überarbeitet werden.

Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

Die vorgeschlagene Empfehlung steht auch im Einklang mit anderen Politikbereichen der Union. Wie im europäischen Grünen Deal¹² und im Null-Schadstoff-Aktionsplan¹³ festgelegt, strebt die EU an, die Luftverschmutzung zu verringern und die Erhebung von Daten, die den damit verbundenen politischen Initiativen zugrunde liegen, effizienter zu gestalten. Das achte Umweltaktionsprogramm für die Zeit bis 2030 behandelt ebenfalls prioritäre Ziele für eine schadstofffreie Umwelt, auch im Bereich der Luft.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Entfällt.

Konsultation der Interessenträger

Entfällt.

Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Entfällt.

Folgenabschätzung

Entfällt.

Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung

Entfällt.

Grundrechte

Gemäß Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union müssen ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden. Mit der vorgeschlagenen Empfehlung wird um die Ermächtigung ersucht, Verhandlungen im Hinblick auf die Bekämpfung der Luftverschmutzung aufzunehmen. Es ist davon auszugehen,

⁹ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) (ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1).

¹⁰ Unter anderem: Richtlinie (EU) 2015/2193 über mittelgroße Feuerungsanlagen; Richtlinie 94/63/EG über Phase I der Benzindampf-Rückgewinnung; Richtlinie 2009/126/EG über Phase II der Benzindampf-Rückgewinnung; Richtlinie 2004/42/EG über Farben und Lösungsmittel; Verordnung (EU) 2016/1628 über nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte; Richtlinie 2009/30/EG über die Qualität von Kraftstoffen; Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über die Normen Euro 5 und Euro 6 für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge; Verordnung (EU) Nr. 168/2013 über die Normen Euro 4 und Euro 5 für Fahrzeuge der Klasse L (Krafträder u. ä.); sowie Richtlinie 1999/96/EG und Verordnung (EG) Nr. 595/2009 über die Normen Euro V und Euro VI für schwere Nutzfahrzeuge.

¹¹ Richtlinie 2004/107/EG über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. L 23 vom 26.1.2005, S. 3) und Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

¹² COM(2019) 640.

¹³ COM(2021) 400.

dass sich dies positiv auf das in Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbrieft Recht auf Umweltschutz auswirken wird.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Rechtsgrundlage

Die verfahrensrechtliche Grundlage für die vorgeschlagene Empfehlung ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Artikel 218 Absatz 3 AEUV bestimmt, dass die Kommission dem Rat Empfehlungen vorlegt und dieser dann einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung des Verhandlungsführers der Union erlässt. Gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann der Rat dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die Bekämpfung der Luftverschmutzung kann allein auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden. Dies ist auf den grenzüberschreitenden Charakter der Luftverschmutzung zurückzuführen: Atmosphärische Modellierung und Messungen der Luftverschmutzung belegen zweifelsfrei, dass die in einem Mitgliedstaat freigesetzte Verschmutzung zur gemessenen Verschmutzung in anderen Mitgliedstaaten beiträgt.

Die EU hat bereits Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Protokolls erlassen (siehe Abschnitt 1). Es ist wichtig zu gewährleisten, dass das Protokoll auch nach der Überarbeitung auf bestehende und vorgeschlagene Rechtsvorschriften der EU abgestimmt ist und für diese einen Mehrwert bietet.

Deshalb sind die Teilnahme der EU an den künftigen Verhandlungen und ihre Mitwirkung an dem auszuhandelnden internationalen Übereinkommen von wesentlicher Bedeutung. Die vorgeschlagene Empfehlung geht nicht über das zur Verwirklichung der verfolgten Ziele erforderliche Maß hinaus.

Wahl des Instruments

Nach Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV ist ein Beschluss des Rates erforderlich, um die Union zur Aufnahme von Verhandlungen über die Überarbeitung des Protokolls zu ermächtigen und somit zur Bekämpfung der Luftverschmutzung beizutragen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Auswirkungen dieser Initiative auf den Haushalt sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, weil zunächst der Geltungsbereich und die wichtigsten Aspekte auf multilateraler Ebene ausgehandelt werden müssen.

5. SONSTIGE ASPEKTE

Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

Der Zeitplan, die von den Task Forces zu erarbeitenden angestrebten Ergebnisse und die Erwägungen zur Erleichterung der Ratifizierung und der anschließenden Umsetzung durch derzeitige Nicht-Vertragsparteien wurden in der 62. Sitzung der Arbeitsgruppe „Strategien und Überprüfung“ (27.-31. Mai 2024, Genf, Schweiz) erörtert.

Die Verhandlungen über die eigentliche Überarbeitung werden voraussichtlich auf der 44. Tagung des Exekutivorgans (9.-12. Dezember 2024) beginnen.

Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)

Entfällt.

Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

Die Kommission spricht folgende Empfehlungen aus:

- Der Rat sollte die Kommission ermächtigen, Verhandlungen über die Überarbeitung des Protokolls aufzunehmen und zu führen;
- die Kommission sollte zur Verhandlungsführerin der Union ernannt werden;
- die Kommission sollte die Verhandlungen im Benehmen mit dem Sonderausschuss führen, sofern dieser vom Rat gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV benannt wurde, und
- der Rat sollte die Verhandlungsrichtlinien im Anhang zu dieser Empfehlung annehmen.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Europäischen Union die überarbeitete Fassung des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 geänderten Fassung (Göteborg-Protokoll) auszuhandeln

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (auch „Göteborg-Protokoll“, im Folgenden „Protokoll“)¹⁴ wurde am 30. November 1999 angenommen und 2012 geändert.
- (2) Die Europäische Union ist Vertragspartei des Protokolls von 1999 und des geänderten Protokolls¹⁵.
- (3) Die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß dem Protokoll wurden mit der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe¹⁶ in Unionsrecht umgesetzt.
- (4) Das Exekutivorgan des Übereinkommens leitete auf seiner 43. Tagung im Dezember 2023 das Verfahren für die Überarbeitung des Protokolls ein.¹⁷ Auf dieser Grundlage werden die Verhandlungen über die Überarbeitung des Protokolls

¹⁴ Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (ABl. L 171 vom 27.6.1981, S. 13).

¹⁵ Beschluss 2003/507/EG des Rates vom 13. Juni 2003 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 179 vom 17.7.2003, S. 1) und Beschluss (EU) 2017/1757 des Rates vom 17. Juli 2017 zur Annahme – im Namen der Europäischen Union – einer Änderung des Protokolls von 1999 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (ABl. L 248 vom 27.9.2017, S. 3).

¹⁶ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (ABl. L 344 vom 17.12.2016, S. 1).

¹⁷ Decision 2023/5 launching a process to revise the Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone, as amended in 2012 and to address other conclusions of its review of the Executive Body of the Convention (ECE/EB.AIR/154), Geneva, 11–14 December 2023.

voraussichtlich auf der 44. Tagung des Exekutivorgans (9.-12. Dezember 2024) beginnen.

- (5) Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Union die überarbeitete Fassung des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 geänderten Fassung auszuhandeln —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Union die überarbeitete Fassung des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 geänderten Fassung (Göteborg-Protokoll) auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang festgelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [\[vom Rat einzufügen: Name des Sonderausschusses\]](#) geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.7.2024
COM(2024) 315 final

ANNEX

ANHÄNGE

der

Empfehlung für einen Beschluss des Rates

zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Europäischen Union die überarbeitete Fassung des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 geänderten Fassung (Göteborg-Protokoll) auszuhandeln

DE

DE

ANHANG

Richtlinien für die Aushandlung der überarbeiteten Fassung des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon in der 2012 geänderten Fassung (Göteborg-Protokoll)

1. Die Kommission sollte sich bemühen sicherzustellen, dass die überarbeitete Fassung des Protokolls und ihre Anwendung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften und politischen Strategien der Union und anderen internationalen Übereinkünften, einschließlich der einschlägigen multilateralen Umweltübereinkünfte in den Bereichen Luftverschmutzung, digitaler und ökologischer Wandel, Sicherheit und Resilienz im Einklang stehen.
2. Die Kommission soll dafür Sorge tragen, dass das geplante überarbeitete Protokoll weiterhin geeignete Bestimmungen enthält, die es der Union ermöglichen, Vertragspartei des Protokolls zu sein.
3. Die Kommission erstattet dem Sonderausschuss des Rates über die Ergebnisse der Verhandlungen und über etwaige während der Verhandlungen aufgetretene Probleme Bericht.
4. Die Überarbeitung sollte auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip beruhen.