



Brüssel, den 5. März 2020
(OR. en)

6650/20

ENV 160
ENER 77
IND 29
TRANS 102
ENT 27
SAN 77
AGRI 83

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
vom	5. März 2020
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	6338/20
Betr.:	Verbesserung der Luftqualität
	– Schlussfolgerungen des Rates

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu dem oben genannten Thema, die der Rat auf seiner 3754. Tagung am 5. März 2020 angenommen hat.

**Verbesserung der Luftqualität
– Schlussfolgerungen des Rates –**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

1. VERWEIST auf die Mitteilung „Ein Europa, das schützt: Saubere Luft für alle“¹, in der dargelegt wird, mit welchen politischen Bemühungen die EU kostenwirksame Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen aus unterschiedlichen Sektoren unterstützt und erleichtert, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, um ihre nationalen Emissionsminderungsziele und Luftqualitätsstandards zu erreichen; des Weiteren werden darin gemeinsame Maßnahmen herausgestellt, Finanzierungsmöglichkeiten benannt, es wird ein Überblick über den aktuellen Stand und die Einhaltung der Vorschriften gegeben, und es werden weitere Durchsetzungsmaßnahmen und Wege für das künftige Vorgehen vorgeschlagen;
2. ERINNERT DARAN, dass gemäß dem siebten Umweltaktionsprogramm sichergestellt werden sollte, dass bis 2020 die Luftqualität im Freien in der Union wesentlich besser sein und man sich den von der WHO empfohlenen Werten nähern werde;²
3. VERWEIST auf den ersten EU-Ausblick zur Entwicklung der Luftqualität³, in dem davon ausgegangen wird, dass die vollständige Umsetzung des Maßnahmenpakets, das die Legislativorgane seit Beginn des Programms für saubere Luft aus dem Jahr 2013 angenommen haben, dazu führen kann, dass die Konzentrationen von Feinstaub mit kleineren Partikeln in den meisten Regionen der EU bis 2030 unter dem Richtwert der Weltgesundheitsorganisation liegen werden und es zu einer erheblichen Verringerung der gesundheitlichen Auswirkungen kommt;

¹ Dok. 9048/18.

² Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171).

³ Dok. 10360/1/18 REV 1.

4. VERWEIST auf seine Schlussfolgerungen zum Sonderbericht Nr. 23/2018 des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel „Luftverschmutzung: Unsere Gesundheit ist nach wie vor nicht hinreichend geschützt“⁴, in denen er hervorgehoben hat, dass weitere wirksame Maßnahmen zugunsten der Luftqualität sowie kohärente Rechtsvorschriften in allen Politikbereichen der Union erforderlich sind und dass die neuesten wissenschaftlichen Fakten über die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sowie die Leitlinien der WHO berücksichtigt werden sollten;
5. BEGRÜßT die Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien⁵ und NIMMT die darin enthaltenen Feststellungen ZUR KENNTNIS; NIMMT die Schlussfolgerung ZUR KENNTNIS, wonach die Luftqualitätsrichtlinien im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllen und mit dem allgemeinen EU-Regelungsrahmen für saubere Luft, zu dem insbesondere auch die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen zählt, im Einklang stehen; STELLT FEST, dass die Richtlinien eine kohärente Regulierungsgrundlage für die Verbesserung der Luftqualität in der EU und für harmonisierte Bewertungskriterien für die Luftqualität in der gesamten EU bilden;
6. STELLT FEST, dass die Politik der EU für saubere Luft wesentlich zur Verbesserung der Luftqualität in der EU beigetragen hat, wodurch – verglichen mit dem Jahr 2008 – weniger Menschen schädlicher Luftverschmutzung ausgesetzt sind; BETONT jedoch, dass die Luftverschmutzung nach wie vor die wichtigste umweltbedingte Ursache für Gesundheitsprobleme in der EU ist, die Schätzungen zufolge jedes Jahr mehr als 400 000 vorzeitige Todesfälle verursacht; WEIST DARAUF HIN, dass die Menschen in städtischen Gebieten besonders gefährdet sind; IST SICH DESSEN BEWUSST, dass die Luftverschmutzung schädliche Auswirkungen auf die Ökosysteme hat und zum Verlust der biologischen Vielfalt beiträgt;
7. BEGRÜßT die Tatsache, dass die Luftqualitätsrichtlinien den Rahmen für die Einführung einer repräsentativen, hochwertigen Überwachung der Luftqualität vorgegeben, klare Luftqualitätsnormen festgelegt und den Austausch verlässlicher, objektiver und vergleichbarer Informationen über die Luftqualität zwischen den Mitgliedstaaten, auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit, erleichtert haben, was zu einer stärkeren Sensibilisierung der Öffentlichkeit geführt und zur Umsetzung und Durchsetzung der Luftqualitätsnormen beigetragen hat; RÄUMT jedoch EIN, dass Bedenken dazu geäußert wurden, dass einige Bestimmungen in einigen Fällen einen Ermessensspielraum bei der Gestaltung des Überwachungsnetzes zulassen;

⁴ Dok. 15782/18.

⁵ Dok. 14712/19.

8. UNTERSTREICHT, dass die festgelegten Luftqualitätsnormen, insbesondere die Grenzwerte, in den letzten zehn Jahren zu einer erheblichen Verbesserung der Luftqualität geführt haben; IST daher DER ANSICHT, dass die Anwendung von Grenzwerten zum Schutz der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger unbedingt beibehalten werden muss; IST SICH DESSEN BEWUSST, dass die Luftqualitätsrichtlinien jedoch nicht in vollem Umfang wirksam waren und dass es Spielraum für Verbesserungen des bestehenden Rahmens gibt, um sicherzustellen, dass in der gesamten EU eine gute Luftqualität erreicht wird, sodass schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt vermieden werden;
9. WEIST auf die Feststellung HIN, wonach die in den Luftqualitätsrichtlinien vorgesehene Verpflichtung, bei festgestellten Überschreitungen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, entscheidend zu Verbesserungen der Luftqualität beigetragen hat, IST SICH jedoch DESSEN BEWUSST, dass die auf lokaler, nationaler und EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen nicht immer ausreichend waren, um die Luftqualitätsnormen zu erfüllen und Überschreitungen so kurz wie möglich zu halten, und dass in einer Reihe von Bereichen nach wie vor Herausforderungen bei der Umsetzung bestehen; hierzu zählt auch die Notwendigkeit, die Kohärenz der Maßnahmen sowohl zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen als auch zwischen den verschiedenen Sektoren sicherzustellen;
10. BEGRÜßT das in der Mitteilung zum europäischen Grünen Deal dargelegte Ziel der Kommission, die Umweltverschmutzung durch Präventiv- und Abhilfemaßnahmen weiter zu bekämpfen, sowie die aufgeführten geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung; BETONT, wie wichtig es ist, die bei der Bewertung der bestehenden Rechtsvorschriften zur Luftqualität gewonnenen Erkenntnisse, einschließlich der Ergebnisse der Eignungsprüfung, zu nutzen, um zu prüfen, ob der derzeitige Rechtsrahmen überarbeitet werden sollte, um eine effizientere und wirksamere Umsetzung und Durchsetzung der Luftqualitätsvorschriften unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu ermöglichen; BETONT, dass jeder Legislativvorschlag gegebenenfalls einer umfassenden Folgenabschätzung unterzogen werden sollte;

11. BEGRÜßT die Absicht der Kommission, eine Überarbeitung der Luftqualitätsnormen vorzuschlagen, und SIEHT den Beratungen über die entsprechenden Vorschläge ERWARTUNGSVOLL ENTGEGEN, einschließlich des Vorschlags zu einer möglichen Anpassung der Luftqualitätsnormen der EU an die Leitlinien der WHO für die Luftqualität, die derzeit überarbeitet und aktualisiert werden; BETONT, dass das Hauptziel einer Verschärfung der Luftqualitätsnormen darin besteht, die negativen Auswirkungen der Luftverschmutzung auf Gesundheit und Umwelt zu verringern; UNTERSTREICHT, wie wichtig es ist, die Erreichung der Leitwerte der WHO für die Luftqualität anzustreben und damit einen Beitrag zu den einschlägigen Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu leisten; STELLT jedoch MIT BESORGNIS FEST, dass in zahlreichen Mitgliedstaaten – trotz der Anstrengungen zur Verringerung der Luftverschmutzung sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene – die Luftqualitätsnormen für einige Schadstoffe noch immer nicht eingehalten werden und dass auf allen Ebenen so bald wie möglich angemessen gehandelt werden muss;
12. BESTÄRKT die Kommission DARIN, die Überarbeitung der Luftqualitätsnormen, insbesondere der Grenzwerte, die Wirkung gezeigt haben und die auch künftig von wesentlicher Bedeutung sein werden, um ein Mindestschutzniveau zu gewährleisten, zu ergänzen und weitere Überlegungen dazu anzustellen, wie ein auf Indikatoren für die durchschnittliche Exposition basierender Ansatz dazu beitragen könnte, die Gesamtexposition der Allgemeinbevölkerung in allen Bereichen unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf gefährdete Gruppen innerhalb der gemäß der Richtlinie 2008/50/EG⁶ ausgewiesenen Gebiete und Ballungsräume zu verringern und die menschliche Gesundheit zu verbessern; ERSUCHT die Kommission im Übrigen, auf der Grundlage der Bewertung verschiedener Faktoren, die die Ozonwerte beeinflussen – etwa geografische und klimatische Gegebenheiten –, eine Überprüfung der derzeitigen Luftqualitätsnormen für Ozon in Erwägung zu ziehen;
13. STELLT FEST, dass die wichtigsten Luftverschmutzungsquellen in der EU folgende Bereiche sind: der Verkehr, und zwar sowohl der Straßenverkehr als auch der nicht straßengebundene Verkehr; der gewerbliche, der institutionelle und der private Sektor, einschließlich der Beheizung von Wohngebäuden; die Energieerzeugung und -verteilung; der Energieverbrauch in der Industrie; industrielle Verfahren und Produktverwendung; Landwirtschaft und Abfall;

⁶ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

14. UNTERSTREICHT, dass eine wirksame Politik für saubere Luft einen integrierten Ansatz erfordert, um die – regelmäßig zu bewertende – Kohärenz mit anderen umweltpolitischen Maßnahmen und allen anderen relevanten Politikbereichen einschließlich der Rechtsvorschriften der EU über Emissionsbegrenzung an der Quelle, etwa Klima, Industrie, Energie, Verkehr und Landwirtschaft, zu gewährleisten, und bei dem Synergien zwischen allen Politikbereichen besser genutzt werden, wobei auch die Chancen, die die Kreislaufwirtschaft bietet, ergriffen und Austauschbeziehungen vermieden werden sollten; HEBT HERVOR, dass – wie von der Kommission in ihrer Mitteilung „Ein sauberer Planet für alle – Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft“⁷ gebührend analysiert – positive Wechselwirkungen zwischen Klimaschutz und Luftqualität sichergestellt werden müssen, was zu Verbesserungen der Luftqualität, der menschlichen Gesundheit und der Ökosysteme führt;
15. BETONT, dass die Luftqualitätsziele in den Rechtsvorschriften der EU über Emissionsbegrenzung an der Quelle und bei der Konzipierung neuer sektoraler Initiativen im Rahmen des europäischen Grünen Deals umfassenden Niederschlag finden sollten, unter anderem mit Blick auf intelligente Mobilität, intelligente Sektorintegration, erneuerbare Energien, Gebäuderenovierung, Wohngebäudeheizung, Landwirtschaft und Industrie einschließlich Energieerzeugung; UNTERSTREICHT in diesem Zusammenhang die gemeinsame Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Luftqualität; FORDERT die Kommission AUF, dafür zu sorgen, dass alle Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften über Emissionsbegrenzung an der Quelle in ausreichendem Maße zur Erfüllung der Luftqualitätsnormen beitragen;
16. IST DER AUFFASSUNG, dass die Auswirkungen des Maßnahmenpakets der EU für saubere Luft als Ganzen regelmäßig überprüft werden müssen; NIMMT in diesem Zusammenhang ZUR KENNTNIS, dass der alle zwei Jahre veröffentlichte Ausblick zur Entwicklung der Luftqualität regelmäßig aktualisierte Informationen über die Luftqualität in der EU liefert und dass der erste Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen im Jahr 2020 angenommen werden soll; NIMMT ferner ZUR KENNTNIS, dass derzeit eine Bewertung der Richtlinie über Industrieemissionen vorgenommen wird, bei der die Wechselbeziehung zwischen den Rechtsvorschriften zur Luftqualität und denjenigen zur Begrenzung der Emissionen der größten Industrie- und Feuerungsanlagen in Europa weiter analysiert wird, und FORDERT die Kommission AUF, sicherzustellen, dass alle relevanten industriellen Quellen der Luftverschmutzung berücksichtigt sind;

⁷ Dok. 15011/18.

17. HEBT HERVOR, dass bei der Eignungsprüfung festgestellt wurde, dass die Energie- und Klimapolitik der EU insgesamt zur Verbesserung der Luftqualität beiträgt; BETONT, dass es von grundlegender Bedeutung ist, dass neue Energieeffizienz- und Emissionsanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie, auch für Heizgeräte und Heizkessel, und neue EU-Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁸, der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie der nationalen Luftreinhalteprogramme und der nationalen Energie- und Klimapläne, zu fortgesetzter Kohärenz und kontinuierlichen Synergien beitragen und gleichzeitig Austauschbeziehungen wie etwa im Fall der Nutzung von Biomasse sowohl für Wohnheizwärme als auch für mittelgroße Feuerungsanlagen vermieden werden;
18. BEGRÜßT die Absicht der Kommission, weitere Maßnahmen im Hinblick auf die Dekarbonisierung des Verkehrssektors hin zu emissionsfreier Mobilität zu ergreifen, was auch positive Nebeneffekte für die Luftqualität mit sich bringen dürfte; TEILT DIE AUFFASSUNG, dass es wichtig ist, gegen die Luftverschmutzung vorzugehen, die durch verkehrsbedingte Emissionen, insbesondere in Städten, verursacht wird, was auch die Auswirkungen importierter Gebrauchtfahrzeuge mit einschließt; BEGRÜßT die Absicht der Kommission, für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor strengere Emissionsnormen für Luftschadstoffe vorzuschlagen und dabei auch Schadstoffe zu berücksichtigen, die noch nicht reguliert sind; SPRICHT SICH DAFÜR AUS, die Kontrollen während des Betriebs hinsichtlich der Einhaltung der Normen für Luftschadstoffemissionen bei Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor zu verschärfen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Prüfungen unter realen Fahrbedingungen liegen sollte;
19. BEGRÜßT die Absicht der Kommission, weitere Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen aus dem Seeverkehr – unter Berücksichtigung des globalen Charakters des internationalen Seeverkehrs – und der Binnenschifffahrt sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in Häfen und in der Nähe von Flughäfen vorzuschlagen; UNTERSTÜTZT in diesem Zusammenhang die Anstrengungen, die die Vertragsparteien des Übereinkommens von Barcelona auf der COP 21 in Bezug auf das Mittelmeer unternommen haben;

⁸ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82).

20. NIMMT ZUR KENNTNIS, dass bei der Eignungsprüfung festgestellt wurde, dass die Ammoniakemissionen, die zur Entstehung von Feinstaub beitragen, in den letzten zehn Jahren in erheblich geringerem Umfang zurückgegangen sind als andere Emissionen, was unter anderem auf das Fehlen spezifischer Rechtsvorschriften über die Emissionsbegrenzung an der Quelle zurückzuführen ist; STELLT FEST, dass der Landwirtschaftssektor die Hauptquelle für das Gesamtaufkommen an Ammoniakemissionen in der EU ist; UNTERSTREICHT, dass Maßnahmen zur Minderung dieser Emissionen bereits verfügbar und technisch sowie wirtschaftlich tragfähig sind, und PLÄDIERT für eine breitere Anwendung dieser Maßnahmen; STELLT FEST, dass – auch wenn die GAP bereits eine Reihe von Reformen zur Verbesserung ihrer ökologischen Nachhaltigkeit durchlaufen hat – weitere Verbesserungen vom Ergebnis der Verhandlungen über ihre Zukunft nach 2020 abhängen;
21. BEGRÜßT die bisherigen Anstrengungen der EU und der Mitgliedstaaten in Richtung auf gemeinsame Maßnahmen wie die „Dialoge über saubere Luft“ und das Forum für saubere Luft; TRITT für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Behörden EIN; TRITT ferner für regionale Zusammenarbeit und konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, unter anderem im Rahmen der Genfer Luftreinhaltekonvention, EIN;
22. ERKENNT AN, dass die Luftverschmutzung im Westbalkan nach jüngsten Bewertungen⁹ insbesondere in städtischen und Industriegebieten weiterhin eine ernstzunehmende Ursache für Gesundheitsprobleme ist und negative Auswirkungen auf die Umwelt hat; BEGRÜßT die Absicht der Kommission, eine grüne Agenda für den Westbalkan anzunehmen, um die Länder in der Region dabei zu unterstützen, wirksame Maßnahmen zum Übergang zu einer grünen Wirtschaft zu ergreifen, einschließlich der Verbesserung der Luftqualität durch Angleichung an die EU-Luftqualitätsnormen;

⁹ Broschüre Nr. 1/2020 der Europäischen Umweltagentur: 'Western Balkan Countries - 20 years of cooperation with the EEA - Key developments, achievements and the way ahead' (Westbalkan – 20 Jahre Zusammenarbeit mit der EUA – Wichtigste Entwicklungen, Erfolge und weiteres Vorgehen) (EUA, Kopenhagen, 2019)

23. TEILT DIE ANSICHT, wonach zusätzliche Leitlinien und gegebenenfalls klarere Anforderungen in den Luftqualitätsrichtlinien selbst – erforderlichenfalls unter Berücksichtigung spezifischer lokaler Gegebenheiten – dazu beitragen könnten, Überwachung, Modellentwicklung und Bestimmungen für Pläne und Maßnahmen sowie deren Umsetzung wirksamer und effizienter zu gestalten und die dabei angewandten Ansätze weiter zu harmonisieren; UNTERSTÜTZT die von der Kommission in diesem Zusammenhang im Rahmen des europäischen Grünen Deals geplanten Maßnahmen, unter anderem durch Nutzung der Chancen, die die Digitalisierung bietet;
24. HEBT HERVOR, dass die Verringerung der Luftverschmutzung durch die erforderlichen Investitionen unterstützt werden muss, da der Nutzen der Luftqualitätspolitik ihre Umsetzungskosten bei weitem übersteigt; UNTERSTREICHT, wie wichtig Priorisierung, bessere Zugänglichkeit und vermehrte Inanspruchnahme der verfügbaren Finanzmittel für Verbesserungen der Luftqualität sind; SCHLÄGT in diesem Zusammenhang VOR, dass, ohne den Ergebnissen der laufenden Verhandlungen über den MFR vorzugreifen, für die kosteneffizientesten Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit in Gebieten mit besonderen geografischen oder klimatischen Merkmalen, die die Einhaltung der Grenzwerte für die Luftqualität erschweren, spezifische Initiativen angeboten werden; SCHLÄGT vor, gegebenenfalls die gemeinsamen Vorteile für die Klimaziele und die Luftqualität als Hebel für private Investitionen zu nutzen;
25. VERTRITT – im Einklang mit seinen Schlussfolgerungen vom 5. Dezember 2019¹⁰ – DIE ANSICHT, dass die Besteuerung von Energie als ein fiskalpolitisches Instrument ein wichtiger Teil der wirtschaftlichen Anreize sein kann, die die Richtung für eine erfolgreiche Energiewende vorgeben, indem sie die Minderung von Treibhausgasemissionen und energiesparende Investitionen fördert und zugleich zu nachhaltigem Wachstum beiträgt;
26. NIMMT die derzeitigen Evaluierungen der einschlägigen Leitlinien für staatliche Beihilfen, unter anderem in den Bereichen Umweltschutz und Energie, ZUR KENNTNIS, bei denen es darum geht, den politischen Zielen des europäischen Grünen Deals Rechnung zu tragen, indem ein kostenwirksamer Übergang zur Klimaneutralität bis 2050 unterstützt wird, den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, allen voran den umweltschädlichsten dieser Stoffe, zu erleichtern und gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt zu gewährleisten; HEBT die Notwendigkeit HERVOR, die Luftqualitätsziele bei der Bewertung der Leitlinien für staatliche Beihilfen umfassend zu berücksichtigen;

¹⁰ Dok. 14608/19.

27. BETONT, wie wichtig es ist, für einen gerechten und fairen Übergang zu sorgen, und UNTERSTREICHT die Notwendigkeit sauberer, erschwinglicher und ausreichender Energie für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere für einkommensschwache Haushalte;
28. HEBT HERVOR, dass es von größter Bedeutung ist, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Luftqualität und deren Auswirkungen auf die Gesundheit und die Ökosysteme zu stärken und mehr Aufklärung zu betreiben, und UNTERSTÜTZT die Kommission in ihren diesbezüglichen Anstrengungen.
-