

31.01.06**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - Fz - G - In - U - Vk - Wizu **Punkt** der 819. Sitzung des Bundesrates am 10. Februar 2006

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft in Europa

KOM(2005) 447 endg.; Ratsdok. 14335/05

A

Der Finanzausschuss (Fz),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),

der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),

der Verkehrsausschuss (Vk) und

der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Vk
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Bundesrat begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Revision der Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie und der ersten drei Tochterrichtlinien. Er begrüßt insbesondere die Aufhebung der Richtgrenzwerte für PM₁₀ der Stufe 2.

U 2. Insoweit, als der von der Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag der Zusammenfassung und Harmonisierung von vier bestehenden EU-Richtlinien zur Luftqualität und der Entscheidung des Rates über den "Austausch von Informationen von Luftqualitätsmessungen" zu einer Richtlinie der flexibleren

...

Verwaltungspraxis und der Aufrechterhaltung des bisherigen hohen Niveaus des Gesundheits- und Umweltschutzes dient, begrüßt der Bundesrat das Anliegen.

- Fz
In
U
Vk
Wi
3. Die Bundesregierung wird gebeten, sich bei den weiteren [Diskussionen und] Beratungen der Luftqualitätsrichtlinie {auf EU-Ebene} dafür einzusetzen,
- [Vk
Wi]
- {Fz
In}
- Fz
In
(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 5
und 6)
4. dass die Grenzwerte PM_{10} und $PM_{2,5}$ nicht parallel vorgeschrieben werden.
- U
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 6)
5. dass nicht für zwei Partikelfractionen - PM_{10} und $PM_{2,5}$ - parallel eine flächenhafte Überwachung vorgeschrieben wird.
- Vk
Wi
6. dass ein allgemein einzuhaltender Grenzwert für $PM_{2,5}$ ("Konzentrationsobergrenze") nicht parallel zu den bereits bestehenden Grenzwerten für PM_{10} vorgeschrieben wird.
- U
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 8)
7. Die Überwachung von zwei Partikelfractionen führt zu einem erheblichen, nahezu verdoppelten Messaufwand bei den Ländern, ohne erkennbaren Nutzen für den Umwelt- und Gesundheitsschutz.
- Vk
Wi
8. Durch zwei allgemein einzuhaltende Grenzwerte würde ein nahezu doppelter Messaufwand entstehen, dem kein erkennbarer Nutzen für den Umweltschutz gegenübersteht.

- Fz
In
9. Die Kosten im Hinblick auf die erwarteten Messwerte sind nicht gerechtfertigt.
- Vk
Wi
10. Die im Vorschlag der EU enthaltene Immissionsobergrenze für PM_{2,5}-Feinstaub von 25 µg/m³ (Jahresmittelwert) sollte daher gestrichen werden. Von der Festsetzung eines PM_{2,5}-Grenzwertes sollte abgesehen werden, solange keine ausreichenden Erkenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von PM_{2,5} und über die praktische Erreichbarkeit des Grenzwerts bis 2010 vorliegen. Bei der Festlegung neuer Grenzwerte sollte generell darauf geachtet werden, dass diese wissenschaftlich ermittelt und nachvollziehbar sind.
- U
11. Stattdessen soll zunächst weiterhin die Partikelgröße PM₁₀ überwacht und gemessen werden. Sobald die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkungen der Partikelgröße PM_{2,5} auf Gesundheit und Umwelt gefestigt sind, sollte die EU-Richtlinie dahingehend überprüft werden, welche Partikelfraktion auf Dauer der Überwachung zu Grunde gelegt wird. Für den Fall, dass auf Dauer PM_{2,5} statt PM₁₀ zu überwachen ist, ist ein Grenzwert für die Partikelgröße PM_{2,5} einzuführen und die Festlegungen für die Partikelgröße PM₁₀ sind ersatzlos zu streichen. Der Richtlinienvorschlag ist insoweit um eine "Revisionsklausel" zu ergänzen.
- Fz
In
12. Im Übrigen bittet der Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Kosten für die Umsetzung der Richtlinie so gering wie möglich gehalten werden.
- U
Vk
Wi
13. Der Bundesrat spricht sich für den Fall, dass im Zuge der Verhandlungen im Umweltrat und Europaparlament [dennoch] ein Grenzwert für das PM_{2,5}-Jahresmittel festgelegt wird, dafür aus, dass dann im Gegenzug die PM₁₀-Immissionsgrenzwerte (Tagesmittel- und Jahresmittelwert) aus der Richtlinie ersatzlos gestrichen werden.
- [Vk
Wi]
- U
14. In diesem Fall sollte jedoch für PM_{2,5} ein neuer Immissionsgrenzwert als Jahresmittelwert so festgelegt werden, dass das Niveau für den Gesundheitsschutz der bisherigen Luftqualitätsrichtlinien insgesamt gleich bleibt.

- U
Vk
Wi
[U]
15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die weiteren Verhandlungen auf der Grundlage der Positionen zu führen, die im [Bericht der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz "Eckpunkte zur Revision der europäischen Luftqualitätsrichtlinien" in Verbindung mit dem] Beschluss zur Bundesratsdrucksache 746/05 niedergelegt sind.
- U
16. Insbesondere wird die Bundesregierung gebeten, auf den Umsetzungsaufwand für die Länder zu achten und ihn so gering wie möglich zu halten.
- U
Vk
Wi
[U]
17. Der Richtlinienvorschlag, der bei allen Mitgliedstaaten eine einheitliche Reduzierung der PM_{2,5}-Feinstaub-Exposition bis 2020 um 20 % gegenüber der durchschnittlichen Exposition bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2010 für die städtische Hintergrundbelastung [so genannter "gap-closure" Ansatz] vorsieht, berücksichtigt nicht die von den einzelnen Mitgliedstaaten bereits erbrachten Vorleistungen. Dies bedeutet, dass für Mitgliedstaaten, die bereits weit reichende Maßnahmen ergriffen bzw. erhebliche Reduktionen erreicht haben, dieses Reduktionsziel einen weitaus höheren Aufwand darstellt.
- In
18. Die äußerst angespannte finanzielle Lage der Kommunen erlaubt es nicht, die bereits bestehenden umweltrechtlichen Anforderungen noch weiter zu erhöhen. Der zusätzlich entstehende Aufwand zur Durchsetzung des Feinstaubgrenzwertes PM_{2,5} aufgrund von Maßnahmen der Kommunen als Träger der Straßenbaulast oder als Straßenverkehrsbehörde wird von diesen zu tragen sein.
- U
Vk
Wi
[U]
{Vk
Wi}
19. [Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland bereits heute höhere Emissionsminderungen als von der EU rechtlich vorgesehen im Rahmen der Genehmigungsverfahren angeordnet werden,] bestehen begründete Zweifel, ob und wie in Anbetracht bereits erfolgter und noch anstehender Minderungsmaßnahmen, z.B. der Altanlagenanierung nach TA Luft (Umsetzung bis Oktober 2007), [der im "gap-closure" Konzept formulierte Minderungsprozentsatz von 20 % bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010] {und das Reduktionsziel zur Minderung der durchschnittlichen urbanen PM_{2,5}-Belastung bis zum Jahr 2020} mit verhältnismäßigem Aufwand erreicht werden kann.

- U 20. Andererseits betont der Bundesrat die Notwendigkeit, im Interesse verbesserter gesundheitlicher Rahmenbedingungen die durchschnittliche Exposition gegenüber $PM_{2,5}$ weiter zu senken.
- U
Vk
Wi
[U]
{Vk
Wi}
21. [Auf jeden Fall] spricht sich der Bundesrat {vor allem} gegen die rechtsverbindliche Festlegung von Prozentsätzen zur Reduktion der durchschnittlichen urbanen $PM_{2,5}$ -Hintergrundbelastung aus.
- U 22. Sollte die Kommission an ihrem "gap-closure" Konzept festhalten, so bittet der Bundesrat die Bundesregierung, auf eine Überarbeitung des dem Richtlinienvorschlag zu Grunde liegenden Konzepts für die durchschnittliche urbane nationale $PM_{2,5}$ -Belastung hinzuwirken. Eine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wäre insbesondere dann gegeben, wenn vom Ausgangsniveau eine festzulegende - gegebenenfalls konstante - nicht minderbare hemisphärische Hintergrundkonzentration abgezogen würde und weitere Aspekte Berücksichtigung finden.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Der "gap-closure" Ansatz auf nationaler Ebene mit einheitlichem Minderungsprozentsatz von 20 % verlangt von den Mitgliedstaaten unterschiedliche Anstrengungen, die in Staaten mit niedriger Belastung (Skandinavien) oder in Staaten mit bereits zahlreichen umgesetzten Minderungsmaßnahmen (z. B. Deutschland, Niederlande) deutlich höher sein werden als in anderen Mitgliedstaaten. Der der Empfehlung zu Grunde liegende Ansatz trägt zu vergleichbaren Belastungen in den Mitgliedstaaten bei und wäre geeignet, die zum Teil grenzüberschreitenden Belastungen mit feinen Partikeln (Sekundär-PM und Ruß) besser kontrollieren zu können. Dies setzt jedoch die Berücksichtigung weiterer Aspekte voraus:

- Das "gap-closure" Konzept sollte die nationale Ebene und nicht die Ebene einzelner Ballungsräume betreffen.
- Zur nachvollziehbaren Bestimmung und Begrenzung des Messaufwandes muss eine überschaubare Anzahl von Stationen pro Mitgliedstaat festgelegt werden. Die von der Kommission für Deutschland vorgeschlagene Stationszahl (ca. 25 Stationen) erscheint vertretbar.

- Wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, sollten die nationalen Mittelwerte auf mehrjährigen Mitteln (zur Verringerung der meteorologischen Schwankungen) basieren (2008 bis 2010 verglichen mit 2018 bis 2020).
- Es sollte ein Zeitraum zum Erreichen des Ziels vorgegeben werden, der mit dem Zeitraum der revidierten NEC-Richtlinie abgestimmt ist.
- Die für die Mitgliedstaaten abgestimmte Immissionsminderung sollte mit den vorgesehenen nationalen Emissionsobergrenzen für Partikel und den dafür erforderlichen Reduktionen abgestimmt sein. Der "gap-closure" Ansatz könnte dann der immissionsseitigen Kontrolle der Maßnahmen auf der NEC-Ebene dienen.
- Die (einzuführende) Emissionsobergrenze für Partikel setzt entsprechende Emissionskataster voraus. Es müssen schnellstmöglich Anstrengungen unternommen werden, um belastbare, einheitliche und nachprüfbare Verfahren zur Bestimmung der PM-Emissionen zu entwickeln.

U
Wi 23. Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, dass die obere Beurteilungsschwelle für Partikel PM₁₀ auf 70 Prozent des Grenzwertes festgelegt wird (Jahresmittelwert: 28 µg/m³ und Tagesmittelwert: 50 µg/m³ mit 24 zulässigen Überschreitungen pro Jahr). Hierdurch kann die Überwachung stärker auf die Gebiete konzentriert werden, in denen die Bevölkerung höheren Partikelkonzentrationen ausgesetzt ist. Sollte ein Grenzwert für PM_{2,5} eingeführt werden, ist die obere Beurteilungsschwelle in einer vergleichbaren Größenordnung festzulegen.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die obere Beurteilungsschwelle für Partikel (Jahresmittelwert 14 µg/m³ und ein Tagesmittelwert 30 µg/m³ darf nicht öfter als siebenmal im Kalenderjahr überschritten werden) ist in Deutschland fast flächendeckend überschritten, wodurch auch im ländlichen Raum eine erhebliche Messverpflichtung ausgelöst wird, obwohl die Gefahr einer Grenzwertüberschreitung sehr gering ist. Die Beurteilungsschwelle sollte so weit angehoben werden, dass sich die Überwachung der Luftqualität vorwiegend auf die Gebiete konzentriert, in denen die Bevölkerung höheren Partikelkonzentrationen ausgesetzt ist. Die genannte Prozentzahl entspricht der, die bereits in der Richtlinie 1999/30/EG (1. Tochterrichtlinie) vorgesehen ist.

U
Vk
Wi 24. Nach Auffassung des Bundesrates können anspruchsvolle Immissionsstandards in Europa nur mit einer integrierten und systematischen Minderungsstrategie erfüllt werden, die alle maßgeblichen Quellen erfasst; d.h. Maßnahmen, wie sie in Luftreinhalte-/Aktionsplänen von örtlichen Stellen verfügt werden können, sind ohne flankierende Maßnahmen auf EU-Ebene in der Regel nicht ausreichend, die Einhaltung der Immissionsstandards herbeizuführen. Realistische

25. [Vk
Wi]

und einhaltbare Standards sind so festzulegen, dass ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht wird. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Zuge der weiteren Beratungen über die Thematische Strategie der EU auf dem Gebiet der Luftreinhaltung darauf hinzuwirken, dass anspruchsvolle [, aber auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbare] Maßnahmen zur Emissionsminderung auf der Ebene der EU festgelegt und mit den Anforderungen der Luftqualitätsrichtlinie abgestimmt werden,

- U 26. um die ambitionierten Immissionsbegrenzungen für Partikel, Stickstoffdioxid und weitere Schadstoffe sowie die Absenkung der durchschnittlichen urbanen PM_{2,5}-Belastung nach dem vorgelegten Richtlinienvorschlag auch erreichen zu können.
- U 27. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine Klärung hinzuwirken, wie der Beitrag natürlicher Quellen aus der Luftbelastung berücksichtigt werden kann. Der im Richtlinienvorschlag vorgesehene Abzug des Beitrags natürlicher Quellen von den gemessenen Immissionen ohne detaillierte Nachweispflicht und Definition natürlicher Quellen eröffnet Möglichkeiten des Missbrauchs und von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Gebieten mit vermeintlich niedrigen und hohen Beiträgen aus natürlichen Quellen. Zudem ist der Beitrag natürlicher Quellen implizit in den Grenzwertfestlegungen vorhanden, die auf der Grundlage epidemiologischer Befunde vorgenommen worden sind. Es sollte daher die Abzugsmöglichkeit nur auf singular auftretende Naturereignisse beschränkt werden, die gegenüber dem normalen, durch natürliche Quellen bedingten Hintergrundwert zu signifikant höheren Konzentrationen führen.
- U 28. Die Berücksichtigungsmöglichkeit des Beitrags natürlicher Quellen trägt der Tatsache Rechnung, dass die Beurteilung der Gesundheitsrelevanz von PM₁₀ bzw. PM_{2,5} in Form einer Massenkonzentration nur teilweise wirkungsgerecht erfolgt. Um zumindest mittelfristig zu einer besser geeigneten Beurteilungsgrundlage zu gelangen, sind verstärkte Forschungen zum Schadpotenzial der Bestandteile von Feinstaub erforderlich.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich gegenüber der Kommission bereits jetzt für die zügige Entwicklung eines die relevanten Inhaltsstoffe berücksichtigenden wirkungsspezifischen Modells der Grenzwertfestsetzung bei Feinstaub einzusetzen und dieses auf Vollzugstauglichkeit und -aufwand

zu prüfen.

- U 29. Eine Zusammenfassung und Harmonisierung der Berichterstattung in ein gemeinsames System wird vom Bundesrat grundsätzlich positiv bewertet. Es dürfen sich aber für die Länder keine zusätzlichen Arbeitsbelastungen ergeben. Unnötige Berichtspflichten sollten gestrichen werden.
- U 30. Insbesondere die in Artikel 24 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Jahresberichte sind ersatzlos zu streichen. Eine solche Berichtspflicht aufgrund eines EU-Rechtssetzungsaktes widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Es besteht kein europapolitisches Bedürfnis, nationale Berichte zu verlangen, die nicht einmal zur Vorlage bei der EU vorgesehen sind, weil die darin enthaltenen Informationen in anderer Form und Frist der EU zu übermitteln sind. Für die Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten ist kein Informationsgewinn zu erkennen, weil Grenzwertüberschreitungen und andere Aussagen aufgrund anderer Informationsquellen ohnehin bereits deutlich früher bekannt werden. Der Aufwand für solche Berichte ist sehr hoch.
- U 31. Vor dieser Zielsetzung wird die Bundesregierung gebeten, insbesondere darauf zu achten, dass die zukünftige Berichterstattung den allgemeinen Bestrebungen zur Entbürokratisierung nicht entgegenläuft und nicht zu zusätzlichen Regulierungen führt. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die Eckpunkte der Berichtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten in der Richtlinie festzulegen und nicht, wie im Vorschlag vorgesehen, dem Komitologieverfahren zu überlassen. Die Berichtsverpflichtungen haben wesentlichen Einfluss auf den Aufwand der Länder und des Bundes zum Vollzug der Richtlinie und sollten zusammen mit der Richtlinie beschlossen werden.
- U
Vk 32. Der Bundesrat stellt fest, dass der im Dezember 2005 von der Kommission vorgelegte Vorschlag neuer Euro-5-Abgasgrenzwerte für PKW und leichte Nutzfahrzeuge die NO_x-Emissionen gegenüber dem derzeitigen Euro-4-Standard nur um 20 % reduziert, obwohl bereits jetzt insbesondere für den US-Markt angebotene Dieselfahrzeuge mit Abgasnachbehandlungstechniken deutlich niedrigere Emissionswerte erreichen. Die mit dem Euro-5-Vorschlag verbundene Emissionsminderung reicht nicht aus, um die unverändert beibehaltenen Grenzwerte für NO₂ auch an hoch belasteten Straßen bis 2010 einzuhalten. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den

anstehenden Verhandlungen dafür einzusetzen, dass die künftigen Euro-5-NOx-Abgasgrenzwerte entsprechend ambitionierter ausfallen.

B

33. Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und der Gesundheitsausschuss empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.