



Ausschuss der Regionen

ENVE-V-017

**12. Sitzung der Fachkommission
7. Februar 2012**

**ENTWURF EINER STELLUNGNAHME
der Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie**

**"ÜBERARBEITUNG DER EU-POLITIK FÜR
LUFTQUALITÄT UND EMISSIONEN"**

Berichtersteller: **Cor Lamers (NL/EVP)**
Bürgermeister von Houten

Dieses Dokument wird in der Sitzung der **Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie** am **Dienstag, den 7. Februar 2012, von 9.30 bis 17.00 Uhr** erörtert. Änderungsanträge sind bis **spätestens Donnerstag, 26. Januar 2012, 24.00 Uhr** (Ortszeit Brüssel) unter Verwendung des neuen Online-Systems auf dem Mitgliederportal (www.cor.europa.eu/members) zu übermitteln, damit sie rechtzeitig übersetzt werden können. Ein Benutzerhandbuch steht unter <http://toad.cor.europa.eu/CORHelp.aspx> zur Verfügung.

WEITERGABE AN DIE ÜBERSETZUNG: 5. JANUAR 2012

Referenzdokument

Schreiben des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission vom 19. Juli 2011

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

A. *Allgemeine Bemerkungen*

1. weiß um die Absicht der Europäischen Kommission, 2013 eine vollständige Überarbeitung der europäischen Politik für Luftqualität vorzunehmen, die neue langfristige Zielvorgaben für den Zeitraum nach 2020 enthält. Die Europäische Kommission beabsichtigt folgende, sehr umfassende Überarbeitung:
 - eine Überarbeitung der "Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung" (KOM(2005) 446 endg.);
 - eine Verschärfung der EU-Politik für Emissionsquellen;
 - die Zusammenführung folgender Richtlinien in eine einzige Richtlinie:
 - die Überarbeitung der Richtlinien über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Richtlinie 2008/50/EG und 2004/107/EG);
 - die Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2001/81/EG);
2. begrüßt das an ihn gerichtete Ersuchen der Europäischen Kommission, eine Prospektivstellungnahme zur künftigen EU-Politik für Luftqualität zu erarbeiten;
3. weist darauf hin, dass in dieser Stellungnahme¹ sowohl verwaltungstechnische/politische als auch technische Aspekte (Empfehlungen für Rechtsvorschriften und Vorschläge für Verfahren) beleuchtet werden, da es sich um eine Prospektivstellungnahme handelt, die im Zuge der Einholung von Expertenmeinungen für die EU-Beschlussfassung erarbeitet wird;
4. betont, dass die Luftqualität den Alltag der Bürger sowohl in städtischen wie auch ländlichen Gebieten beeinflusst. Die menschliche Gesundheit und die Umwelt müssen bei der Verbesserung der Luftqualität im Mittelpunkt stehen. Gleichzeitig muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wirtschaftsentwicklung und Bewältigung der Luftverunreinigung angestrebt werden;

¹ Für diese Stellungnahme hat das Netz für Subsidiaritätskontrolle des AdR eine Umfrage durchgeführt – siehe "*Bericht über die Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle zu der Überprüfung der EU-Politik für Luftqualität und Emissionen*", Dezember 2011.

5. stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass sich die Luftqualität in Europa dank einer Kombination aus der Politik der EU für die Luftqualität und der einschlägigen Politiken und Maßnahmen (auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene) der Mitgliedstaaten erheblich verbessert hat. In den vergangenen 20 Jahren konnten zwar Fortschritte verbucht werden, doch ist der Ausschuss angesichts der jüngsten Rückschritte beunruhigt;
6. macht darauf aufmerksam, dass die Luftverunreinigung in städtischen Ballungsräumen die größten Probleme verursacht. Trotz aller lokalen und regionalen Maßnahmen sind viele europäische Städte nicht in der Lage, die Grenzwerte für Feinstaub (PM₁₀ und PM_{2,5}) sowie für NO₂ fristgerecht einzuhalten. Daher lebt ein Großteil der Unionsbürger in Gebieten mit gesundheitsschädlichen Schadstoffkonzentrationen in der Luft;
7. unterstreicht, dass dieser Luftverunreinigung entgegengewirkt werden muss; gleichzeitig muss jedoch ein angemessenes soziales und wirtschaftliches Funktionieren unserer Städte gewährleistet sein. Der motorisierte Individualverkehr verursacht durch seinen hohen Anteil an Diesel- und Benzinfahrzeugen die weitaus größte Luftverschmutzung. Für das angemessene Funktionieren der Städte dürfen Individual- und Güterverkehr jedoch nicht unmöglich gemacht werden. Denn Städte müssen beliefert werden, bestimmte Bevölkerungsgruppen (Familien mit Kindern) müssen in den Städten gehalten werden und Gäste müssen sich auch weiterhin willkommen fühlen;
8. vertritt die Auffassung, dass es bei der Überarbeitung der EU-Politik für Luftqualität in erster Linie um die Frage gehen muss, wie (d.h. mit welcher Art von Legislativakt und welchen Maßnahmen) die EU-Vorschriften eine Verbesserung der Luftqualität bewirken können. Hierbei müssen zumindest folgende Aspekte berücksichtigt werden: Konzept der Multi-Level-Governance, integrierter Ansatz und tatsächliche Umsetzung der EU-Vorschriften in den europäischen Städten. Die Durchführbarkeit der EU-Richtlinie und die Probleme der Städte und Regionen bei ihrer Umsetzung müssen prioritär behandelt werden;
9. plädiert für einen integrierten Ansatz bei der Ausgestaltung der neuen EU-Vorschriften. Es gilt, Luftverunreinigung weitestgehend zu vermeiden, wobei das Verursacherprinzip im Mittelpunkt stehen muss;

B. *Die "Thematische Strategie zur Luftreinhaltung" und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten*

Die thematische Strategie

10. ist der Ansicht, dass die thematische Strategie zur Luftreinhaltung zur Verringerung der Belastung der Bürger durch Luftverunreinigung und zur Verbesserung des Umweltzustands beigetragen hat;

11. bedauert, dass nicht alle der in dieser Strategie angekündigten Vorschriften für Emissionsquellen auch wirklich in die Praxis umgesetzt worden sind. Am deutlichsten treten folgende Mängel in Bezug auf EU-Vorschriften für Emissionsquellen hervor:

- es fehlt ein integriertes Konzept für den Stickstoffkreislauf;
- die Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2001/81/EG, NEC-Richtlinie), die wichtig für die Bewältigung der Hintergrundkonzentrationen ist, wurde bedauerlicherweise wiederholt verschoben;

Umsetzung auf lokaler und regionaler Ebene

12. kommt zu dem Schluss, dass die Kommunen und Regionen viele Anstrengungen für die Verbesserung der Luftqualität unternehmen, u.a. durch folgende Maßnahmen:

- Förderung nachhaltigerer Verkehrsträger;
- Verbesserungen im Bereich des Verkehrsmanagements;
- Vermeidung der Aufwirbelung von Straßenstaub;
- Infrastruktur und Bautätigkeit.

13. betont, dass viele europäische Städte und Regionen trotz intensiver Anstrengungen nicht in der Lage sein werden, die Grenzwerte für PM₁₀, PM_{2,5} und NO₂ fristgerecht einzuhalten. Dies ist vor allem auf drei Kategorien begrenzender Faktoren zurückzuführen: begrenzter Einfluss, begrenzte Möglichkeiten und begrenzter Handlungsspielraum (siehe die Ziffern 14, 16 und 20);

14. ist der Ansicht, dass einzelne lokale und regionale Gebietskörperschaften die Verbesserung der Luftqualität vor Ort nur begrenzt beeinflussen können (Faktor-Kategorie 1). Lokale und regionale Maßnahmen sind auf die Verringerung der Emissionen aus örtlichen Quellen ausgerichtet, wohingegen die Schadstoffkonzentration vor Ort zum größten Teil von grenzüberschreitenden und/oder überregionalen Emissionen verursacht wird;

15. unterstreicht, dass die gemessenen hohen Hintergrundkonzentrationen von Schadstoffen und die noch nicht erfolgte Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2001/81/EG) die Möglichkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Einhaltung der EU-Luftqualitätsnormen stark beeinträchtigen;

16. schließt daraus, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in ihren Möglichkeiten zum Ergreifen von Maßnahmen eingeschränkt sind (Faktor-Kategorie 2). Die Stadtpolitik ist auf Mobilität, Raumordnung und spezifische Maßnahmen in Bezug auf neuralgische Punkte bei der Luftverunreinigung ausgerichtet. Nachgeordnete Gebietskörperschaften können in erster Linie "End-of-pipe"-Maßnahmen ergreifen und fast nicht mit wirksamen Maßnahmen an der Quelle ansetzen;

17. betont, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Gestaltung ihrer Luftqualitätspolitik die zu erwartenden Vorteile der Einführung EU-weiter Vorschriften für Emissionsquellen einkalkuliert hatten. Im Nachhinein ist die Überschreitung der Grenzwerte auf lokaler und regionaler Ebene auch auf eine nicht ausreichend ehrgeizige Emissionsquellenpolitik zurückzuführen, die außerdem nicht immer die beabsichtigte Wirkung im europäischen Straßenverkehr gezeitigt hat (siehe Kapitel D);
18. weist darauf hin, dass eine weitere Verringerung der Schadstoffkonzentrationen vor Ort durch rein lokale Maßnahmen rasch auch immer teurere (lokale) Maßnahmen erforderlich macht, für die Mittel gebraucht werden, über die Kommunen und Regionen oftmals nicht verfügen;
19. hält fest, dass eine weitere Verringerung der Schadstoffkonzentrationen vor Ort durch rein lokale Maßnahmen auch einen immer größeren Einfluss auf den Alltag haben wird (so könnte beispielsweise die Nutzung von Privatfahrzeugen eingeschränkt werden, statt bei den Emissionen von Pkw anzusetzen);
20. hält außerdem fest, dass lokale und regionale Gebietskörperschaften nur über begrenzte Befugnisse verfügen (Faktor-Kategorie 3). Bedauerlicherweise fehlen in vielen Mitgliedstaaten Fördermaßnahmen auf nationaler Ebene bzw. sind nur in unzureichendem Maße vorhanden. So verfügen z.B. nicht alle Mitgliedstaaten über einen nationalen Luftqualitätsplan. Meistens wird kein für alle Regierungsebenen verbindlicher integrierter Ansatz für die Luftqualität verfolgt. Darüber hinaus raten einige nationale Regierungen ihren lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sogar von zusätzlichen oder strengeren Maßnahmen ab, bzw. verbieten sie ihnen. Z.B. sind lokale Gebietskörperschaften in einigen Mitgliedstaaten nicht befugt, Niedrigemissionszonen auszuweisen; dies ist den nationalen Behörden vorbehalten. Auch die EU-Binnenmarktvorschriften schränken den Handlungsspielraum der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ein. So besteht ein gespanntes Verhältnis zwischen einem nationalen Verbot der Nutzung umweltschädlicher Fahrzeuge, der Ausweisung zu großer Umweltzonen (z.B. regionale Umweltzonen) und der Schließung von Straßen und Brücken für den Verkehr und diesen Vorschriften;
21. weist darauf hin, dass in einigen Mitgliedstaaten Gesetze ausgearbeitet werden, mit denen die finanziellen Sanktionen bei Verstößen gegen EU-Vorschriften auf die Kommunen und Regionen abgewälzt werden können. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften müssen die Einhaltung der Grenzwerte mit ihren beschränkten Möglichkeiten und Mitteln erreichen. Im Vergleich dazu verfügen die europäische und die nationale Ebene über eine wesentlich breitere Palette an wirksameren Möglichkeiten und Mitteln. Daher müssen bei Nichteinhaltung der Grenzwerte auch weiterhin die Mitgliedstaaten diese Sanktionen tragen. Der Ausschuss erachtet jedwede "Übertragung" derartiger Sanktionen auf lokale und regionale Gebietskörperschaften als ungerecht und verwehrt sich gegen eine solche Praxis;

Multi-Level-Governance-Konzept

22. kommt zu dem Schluss, dass der tendenziell rückläufige Trend bei der Verbesserung der Luftqualität in erheblichem Maße auf eine nicht ausreichend ehrgeizige EU-Politik für Emissionsquellen und das Fehlen nationaler Maßnahmen zurückzuführen ist. Die Verantwortung und die Last, die den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für die Lösung dieser Probleme aufgebürdet werden, sind zu groß;
23. betont, dass eine Regierungsebene allein weder die Probleme in Bezug auf die Luftqualität bewältigen noch die EU-Maßnahmen umsetzen kann. Es bedarf vielmehr eines Ansatzes, der mehrere Ebenen umfasst und bei dem jede Regierungsebene (europäisch, national, regional und lokal) ihrer Verantwortung nachkommen und genau die Maßnahmen treffen muss, die auf der jeweiligen Ebene ergriffen werden können und müssen;
24. merkt an, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von nationalen und internationalen Vorschriften für die Emissionsquellen abhängig sind, die zur Verringerung der Emissionen und in erheblichem Maße auch der Hintergrundkonzentrationen beitragen. Anhand dieser Vorschriften können die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften dann wiederum ihre eigene Politik gestalten, z.B. durch eine Verschärfung der Bestimmungen für den Zugang zu Umweltzonen;
25. vertritt die Auffassung, dass die Umsetzung der Politik für Luftqualität nicht nur eine Frage der rechtlichen Durchführung ist. Der Ausschuss empfiehlt die Aufstellung nationaler Luftqualitätspläne mit einem integrierten Ansatz für die Luftqualität. Er plädiert für einen mehrere Ebenen umfassenden Ansatz, in dessen Rahmen Sachverständige verschiedener Regierungsebenen gemeinsam nationale Pläne erarbeiten²;
26. weiß die Bemühungen der Europäischen Kommission zu schätzen, auf bewährte Verfahren lokaler und regionaler Gebietskörperschaften aufmerksam zu machen, und ersucht sie, hiermit fortzufahren;
27. betont, dass Kohärenz und Synergien mit den Entwicklungen auf internationaler Ebene wichtig sind und die Emissionsgrenzen des überarbeiteten Göteborg-Protokolls als notwendige Ergänzung in die Überarbeitung der EU-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2001/81/EG) aufgenommen werden müssen;

²

Die Einrichtung derartiger Teams wurde in der Stellungnahme CdR 164/2010 fin empfohlen.

C. Verzahnung und Synergien zwischen der Emissionspolitik und der Immissionsschutzpolitik der EU

Ein integrierter Ansatz³

28. weist darauf hin, dass Luftverunreinigung durch Emissionen von Schadstoffen verursacht wird, die einerseits direkt in die Luft ausgestoßen werden oder andererseits durch eine chemische Reaktion in der Atmosphäre entstehen. Ozon bildet sich in der Atmosphäre u.a. durch die Reaktion flüchtiger organischer Verbindungen und Stickoxide (NO_x). Feinstaub wird entweder direkt in die Luft abgegeben (sogenannte Primärpartikel) oder bildet sich aus Gasen wie Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxiden und Ammoniak (NH₃) (sogenannte Sekundärpartikel);
29. erachtet Kohärenz und Synergien zwischen den Maßnahmen für die verschiedenen Schadstoffe als wichtig. Ein integrierter Ansatz bei der EU-Politik für die Luftqualität und andere Politikbereiche, d.h. die Klima-, Verkehrs- und Energiepolitik, ist hierfür von grundlegender Bedeutung. Nachhaltigkeit im Verkehrswesen und die Einführung nachhaltiger Energieerzeugungsarten können eine erhebliche Verringerung der Luftverunreinigung bewirken;

Zusammenhang zwischen der Emissionspolitik und der Immissionsschutzpolitik der EU

30. betont, dass Kohärenz und Synergien zwischen der Immissionsschutzpolitik (EU-Grenzwerte) und der Emissionspolitik (EU-Vorschriften für Emissionsquellen) absolut erforderlich sind. Immissionen sind nämlich die Folge der Emissionsmengen, des Emissionsorts und deren Übertragungs- bzw. Verbreitungsbedingungen. Außerdem kann eine Verringerung der Immissionen (Konzentrationen) am wirksamsten durch eine ehrgeizige Emissionspolitik erreicht werden;
31. weist darauf hin, dass die Umsetzungsprobleme in vielen europäischen Städten (siehe Kapitel B) und die Verzögerungen bei der Verbesserung der Luftqualität großteils auf folgende mangelnde Abstimmung zwischen der Immissionsschutz- und der Emissionspolitik der EU zurückzuführen sind:
- a) Die Zielvorgaben der Richtlinie über Luftqualität entsprechen nicht den Zielvorgaben und den praktischen Ergebnissen der EU-Politik für Emissionsquellen (siehe Kapitel D);
 - b) für die Immissionsschutz- und die Emissionspolitik sind unterschiedliche Zeitpläne und Fristen vorgesehen. So müssen die Mitgliedstaaten die Luftqualitätsnormen früher erfüllen als beispielsweise die Euro-Normen für den Straßenverkehr. Die Auswirkungen der Euro-Normen (Emissionsgrenzwerte) werden zudem erst nach einigen Jahren spür- und messbar sein. Sie gelten *per definitionem* lediglich für einen kleinen Teil des Fuhrparks,

³ Dieser wurde vom AdR wiederholt empfohlen – siehe CdR 164/2010 fin und CdR 140/2011 fin.

nämlich für Neuwagen. Neue Emissionsnormen können nur dann greifen, wenn ältere Fahrzeuge ersetzt werden; für die Erneuerung des gesamten Fuhrparks (und somit die Umsetzung neuer Normen) als tatsächliche Verbesserung sind mehrere Jahre erforderlich;

32. kommt zu dem Schluss, dass die ehrgeizige Immissionsschutzpolitik der EU der vergangenen Jahrzehnte nicht automatisch zu einer ehrgeizigen EU-Emissionspolitik geführt hat, wodurch Unausgewogenheit zwischen diesen beiden Politikbereichen entstanden ist;
33. betont, dass neue Zielvorgaben für die Verwirklichung der gewünschten Luftqualität (Verschärfung der Grenzwerte) realistisch und machbar sein müssen und daher an Vorschriften (für Emissionsquellen) geknüpft sein müssen, mit denen der Emissionsausstoß in ganz Europa effektiv verringert werden kann. Immissionsschutz- und Emissionspolitik der EU müssen miteinander verknüpft werden, und zwar zumindest in folgenden drei Bereichen:
 - a) Die Ziele der Emissionsquellenpolitik der EU müssen an die Ziele der neuen Richtlinie über Luftqualität angepasst werden;
 - b) die Fristen für die Verwirklichung der Ziele dieser beiden Politiken müssen aufeinander abgestimmt werden;
 - c) sie müssen auch rechtlich miteinander verknüpft werden: Werden bestimmte, in der überarbeiteten thematischen Strategie angekündigte Maßnahmen für Emissionsquellen nicht ergriffen oder führen sie in der Praxis nicht zu den bezweckten (und in der Emissionspolitik festgelegten) Emissionsminderungen, werden entweder die in der Richtlinie über Luftqualität verankerten Luftqualitätsnormen entsprechend angepasst, oder den Mitgliedstaaten wird ausreichende Flexibilität für das Erreichen der Grenzwerte eingeräumt (z.B. durch die Gewährung von Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Inkrafttreten der Grenzwerte);
34. schlägt im Hinblick auf die gewünschte Kohärenz zwischen Immissionsschutz- und Emissionspolitik folgenden Zeitplan für die Gestaltung der künftigen EU-Politik für Luftqualität vor:
 - a) Vorlage der überarbeiteten thematischen Strategie für Luftqualität Anfang 2013. Die Strategie kann dann im Frühjahr 2013 den EU-Beschlussfassungsprozess durchlaufen;
 - b) Vorlage der Richtlinie über Luftqualität und der EU-Maßnahmen für Emissionsquellen Ende 2013;
 - c) Halbzeitbewertung und Anpassungsmöglichkeiten 2017 in Verbindung mit neuen Indikatoren (siehe Kapitel E);

D. *Emissionspolitik*

EU-Politik für Emissionsquellen

35. stellt fest, dass Luftverunreinigung vor allem durch den Straßenverkehr, die Schifffahrt, Haushalte und die Industrie verursacht wird. Es bedarf daher einer ehrgeizigen Politik für Emissionsquellen⁴. Dabei muss auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der motorisierte Individualverkehr bei weitem der größte direkte Verursacher der Luftverunreinigung in städtischen Gebieten ist;
36. begrüßt unter dem Blickwinkel der Luftqualität die Ziele des Weißbuchs "*Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*" (KOM(2011) 144 endg.). Um die für die Luftqualität erforderlichen Normen jedoch auch tatsächlich zu erreichen, fordert der Ausschuss die Aufstellung eines europäischen Aktionsplans mit Zwischenzielen, konkreten Maßnahmen (wie beispielsweise EU-Vorschriften für Emissionsquellen) und Zwischenbewertungen⁵;
37. ist der Ansicht, dass die EU-Emissionspolitik auf Normen (eine zielorientierte Politik mit Zielvorgaben) und nicht auf Technik (eine mittelorientierte Politik mit Mittelvorgaben) fußen muss. Orientiert sie sich nämlich an der Technik, besteht die Gefahr, dass keine weiteren Innovationen erfolgen;
38. empfiehlt die Verschärfung der Euro-Normen für Fahrzeuge in Bezug auf NO₂/NO_x und Feinstaub. Der Zeitplan für die Einführung der Euro-6-Norm muss strikt eingehalten werden;
39. empfiehlt außerdem, auch die Emissionsgrenzwerte für andere mobile Quellen wie Maschinen, Krafträder und Kleinkrafträder zu verschärfen;
40. macht auf die Diskrepanz zwischen den EU-Vorschriften und dem tatsächlichen Ausstoß von Fahrzeugen aufmerksam. Die Euro-5-Norm war (und ist) ehrgeizig, hat aber trotzdem keinen deutlichen Rückgang der Luftverunreinigung bewirkt. Dies ist in erster Linie auf die Diskrepanz zwischen der rechtlichen Realität der EU-Vorschriften und dem tatsächlichen Ausstoß von Fahrzeugen zurückzuführen. Bereits bei der Einführung der Euro-3-Norm für Nutzfahrzeuge hat sich gezeigt, dass der Ausstoß unter realen Bedingungen höher als erwartet war und nicht die erwartete Emissionsminderung brachte. Dieses Problem trat bei der Einführung der Euro-4- und der Euro-5-Norm für Nutzfahrzeuge sowie, in geringerem Maße, in Bezug auf die NO_x-Emissionen von Pkw wieder auf. Zur Verwirklichung der ehrgeizigen Zielsetzung der EU-Vorschriften müsste die Euro-6-Norm für den Ausstoß von Fahrzeugen im Prüfzyklus

⁴ Der Ausschuss setzt sich bereits seit langem hierfür ein – siehe CdR 190/2011 rev. 2, CdR 140/2011 fin, CdR 101/2011 fin, CdR 164/2010 fin und CdR 159/2008 fin

⁵ Diese Forderung wird auch in der Stellungnahme CdR 101/2011 fin erhoben.

besser dem tatsächlichen Ausstoß bei einer durchschnittlichen Fahrt im städtischen Gebiet entsprechen;

41. fordert, dass besondere Aufmerksamkeit auf die schädlichsten Fahrzeuge gerichtet wird. Die Verschärfung der europäischen Normen muss zwar auf die Emissionsverringerung in allen Verkehrsbereichen ausgerichtet sein (Personenverkehr, Güterverkehr, mobile Arbeitsmaschinen und Schifffahrt), doch ist der motorisierte Individualverkehr bei weitem der größte direkte Verursacher der Luftverunreinigung in städtischen Gebieten. Auch schwere Nutzfahrzeuge (Busse und Lkw) und mittelschwere Nutzfahrzeuge (darunter Lieferwagen) stoßen weitaus mehr NO₂ aus als ein durchschnittlicher Pkw. In der EU-Emissionspolitik muss daher besonderes Gewicht auf die Verschärfung der Normen für den Ausstoß von schweren und mittelschweren Nutzfahrzeugen gelegt werden;
42. stellt fest, dass der Abrieb von Reifen und Bremsscheiben ebenfalls zur hohen Feinstaubkonzentration beiträgt, und empfiehlt daher, im europäischen Forschungsrahmenprogramm die Möglichkeiten für eine Verringerung dieser Art von Emissionen zu untersuchen;

Die Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2001/81/EG).

43. betont, dass die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (NEC-Richtlinie) das Instrument *par excellence* für die Verringerung der Hintergrundkonzentrationen ist. Die Überarbeitung dieser Richtlinie muss nach Auffassung des Ausschusses so ehrgeizig angelegt sein, dass die Hintergrundkonzentrationen in ganz Europa gesenkt werden können. Dadurch wird auch die Durchführung einer Luftqualitätspolitik auf lokaler und regionaler Ebene realistisch und machbar;
44. merkt an, dass die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen ein wichtiges Instrument ist, um die Mitgliedstaaten zum Erlass von Maßnahmen für Emissionsquellen zu bringen. Dafür müssen jedoch die Zielsetzungen der überarbeiteten NEC-Richtlinie und der EU-Politik für Emissionsquellen auf diejenigen der Richtlinien über Luftqualität (Richtlinien 2008/50/EG und 2004/107/EG) abgestimmt werden. Nur mit strengen Normen in diesen Bereichen können auch ehrgeizige Normen für die Richtlinie über Luftqualität angesetzt werden. Diesbezüglich wird die Zusammenführung der NEC-Richtlinie mit den Richtlinien über die Luftqualität eine gegenseitige Abstimmung der verschiedenen Zielsetzungen fördern;
45. sieht das mäßige Engagement der Mitgliedstaaten bezüglich der bevorstehenden Überarbeitung des Göteborg-Protokolls (in dem die internationalen Vereinbarungen für Emissionshöchstmengen verankert sind) mit Sorge. Diese Überarbeitung hat Auswirkungen auf die Überarbeitung der NEC-Richtlinie und somit auch auf die Ziele der neuen EU-Vorschriften für die Luftqualität. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der bevorstehenden Überarbeitung des Göteborg-Protokolls mehr Ehrgeiz an den Tag zu legen;

E. Immissionsschutzpolitik: die Überarbeitung der Richtlinien über Luftqualität (Richtlinien 2008/50/EG und 2004/107/EG)

Generelle Ausgangspunkte für die Überarbeitung der Richtlinien

46. stellt fest, dass die Richtlinien über Luftqualität (Richtlinien 2008/50/EG und 2004/107/EG) wichtige Instrumente für die Verringerung der Belastung von Mensch und Umwelt durch Luftverunreinigung sind;
47. betont, dass als Ausgangspunkt für die Überarbeitung der Richtlinien über Luftqualität die menschliche Gesundheit herangezogen werden muss. Für die Verbesserung der Gesundheit müssen ehrgeizigere Zielsetzungen in Erwägung gezogen werden. Der Ausschuss erachtet es diesbezüglich jedoch als unverzichtbar, die Zielsetzungen der überarbeiteten Richtlinie sorgsam auf die Zielsetzungen für die nationalen Emissionshöchstmengen und die EU-Emissionspolitik (Politik für Emissionsquellen) abzustimmen. In diesem Zusammenhang wird die Zusammenführung der NEC-Richtlinie mit den Richtlinien über Luftqualität eine Abstimmung der verschiedenen Zielsetzungen fördern;
48. hält fest, dass die geltenden Richtlinien über Luftqualität 27 Grenz- und Zielwerte enthalten, die sich teilweise überschneiden (z.B. die Tages- und Jahresdurchschnittswerte für PM₁₀ sowie die Jahresdurchschnittswerte für PM₁₀ und PM_{2,5}). Einige Grenzwerte sind bereits seit langem in einem Großteil der Mitgliedstaaten nicht mehr überschritten worden. Der Ausschuss schlägt daher vor, zu untersuchen, ob das Konzept von Zielwerten für Stoffe, für die in den Richtlinien auch bereits Grenzwerte enthalten sind, überhaupt einen zusätzlichen Nutzen bringt;
49. weist darauf hin, dass die in den Richtlinien enthaltene Berichterstattungspflicht über die ermittelten Konzentrationen sowie über die Erstellung und den Status von Luftqualitätsplänen für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sehr zeitaufwendig und mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden ist;
50. ist der Meinung, dass unter dem Blickwinkel von Gesundheit und wissenschaftlicher Forschung sowie im Sinne einer "besseren Rechtsetzung" und des Abbaus von Verwaltungslasten die Zahl der Schadstoffe sowie der Ziel- und Grenzwerte reduziert werden kann, und zwar durch eine Ausrichtung auf die umweltschädlichsten Stoffe und diejenigen Indikatoren, aus denen die Gesundheitsaspekte am besten hervorgehen;

Elementarer Kohlenstoff / Ruß

51. empfiehlt, für verkehrsinduzierte Luftverunreinigung diejenigen Indikatoren zu wählen, aus denen die Gesundheitsaspekte am besten hervorgehen. Die geltende Richtlinie enthält diesbezüglich PM₁₀-, PM_{2,5}- und NO₂-Normen. In der Zwischenzeit hat sich allerdings gezeigt, dass elementarer Kohlenstoff (EC/Ruß) ein besserer Indikator für die Luftverunreinigungspartikel

zu sein scheint, die für die menschliche Gesundheit von Belang sind. EC/Ruß ist der Rußanteil, der bei der Verbrennung kohlenstoffbasierter Kraftstoffe (u.a. Diesel und Benzin) beispielsweise in Kfz- und Schiffsmotoren freigesetzt wird. Der Ausschuss empfiehlt daher, auch die Möglichkeit zu beleuchten, die Grenzwerte für PM₁₀, PM_{2,5} und NO₂ durch eine neue Norm für EC/Ruß zu ersetzen;

52. weist darauf hin, dass diese Schwerpunktverlagerung in Richtung EC/Ruß auch den Empfehlungen des UN-Umweltprogramms (UNEP) und dem Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRTAP) entspricht;
53. hält die bevorstehende Überarbeitung der Richtlinien über Luftqualität für eine Möglichkeit zur Überführung der Grenzwerte für PM₁₀, PM_{2,5} und NO₂ in eine neue Norm für EC/Ruß, da Untersuchungen gezeigt haben, dass sich eine solche Norm besser als Indikator eignet. Der Ausschuss schlägt vor, dass bei der Überarbeitung der Richtlinie in diesem Bereich folgende Punkte berücksichtigt werden:
 - a) befristete Ausnahmeregelung für PM_{2,5} und NO₂-Normen (siehe Ziffer 56 und 58);
 - b) Durchführung von Untersuchungen zu den Emissionsfaktoren für EC/Ruß, zu dem Verhältnis zwischen Gesundheitsfolgen und Konzentrationen sowie zu der Frage, ob ein EC/Ruß-Indikator die Grenzwerte für PM₁₀, PM_{2,5} und NO₂ ersetzen kann;
 - c) Aufnahme der Möglichkeit zur Anpassung der Richtlinie (durch eine Neufassung), um den Indikator "EC/Ruß" im Anschluss an diese Untersuchungen und nach positiven praktischen Erfahrungen als Norm in die Richtlinie aufzunehmen und die Grenzwerte für PM₁₀, PM_{2,5} und NO₂ zu ersetzen;

Luftverunreinigung durch Partikel

54. weist darauf hin, dass die geltende Richtlinie in Bezug auf Feinstaub (PM₁₀ und PM_{2,5}) drei Grenzwerte und ein Reduzierungsziel enthält. Darüber hinaus bestehen für Feinstaub verschiedene Werte, und zwar Tagesdurchschnittswerte und 24-Stunden-Werte. Dies macht die praktische Umsetzung schwierig und verursacht einen unnötigen Durchführungsaufwand für die Behörden. Der Ausschuss weiß um die Debatte über eine Vereinfachung dieser Situation durch die Abschaffung einer der beiden Feinstaubnormen (PM₁₀ oder PM_{2,5}). Er möchte hierzu nicht Stellung nehmen, plädiert jedoch für die Einführung von EC/Ruß als mögliche Ersatznorm für PM₁₀ und PM_{2,5};
55. betont, dass die Grenzwerte für PM₁₀ an einigen Orten nur sehr schwer eingehalten werden können. Dafür können die örtlichen Gegebenheiten und/oder lokale Emissionsquellen verantwortlich sein, meistens jedoch ist dies auf Zeiträume geräumiger Luftverunreinigung und damit verbunden eine erhebliche Beeinflussung durch grenzüberschreitende Luftverunreinigung zurückzuführen. Der Tagesdurchschnittswert liegt dabei über dem Jahresdurch-

schnittswert. Der Ausschuss schlägt vor, zu untersuchen, ob der Jahresdurchschnittswert noch erforderlich ist;

56. kommt zu dem Schluss, dass die Einführung einer $PM_{2,5}$ -Norm begrüßt wurde, da dieser Feinstaub eine bessere Korrelation mit Gesundheitsfolgen aufweist als PM_{10} . Die Einführung zunächst von Zielwerten und danach von Grenzwerten wird ebenfalls begrüßt. Allerdings gibt es für $PM_{2,5}$ ebenso wie für die Exposition allgemein und das Reduzierungsziel viele verschiedene Werte. Daher ist es für die Behörden schwierig, diese Werte in allen Einzelaspekten zu erfüllen. Noch steht nicht fest, ob die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften den $PM_{2,5}$ -Grenzwert und das Reduzierungsziel erreichen können. Diesbezüglich liegen noch keine ausreichenden Informationen vor; die Auswirkungen von einschlägigen Maßnahmen können noch nicht quantifiziert werden. Der Ausschuss empfiehlt, bei der Bewertung der $PM_{2,5}$ -Grenzwerte dem Fehlen dieser Informationen Rechnung zu tragen und auch zu berücksichtigen, dass unter bestimmten Umständen mehr Zeit erforderlich sein kann, um die Normen zu erfüllen;

NO_x / NO_2

57. schlägt vor, dass die Europäische Kommission in Erwartung der Ergebnisse der Untersuchung zur Einführung einer anderen Norm die Notwendigkeit eines Grenzwerts für den 1-Stunden-Mittelwert der NO_2 -Konzentration überdenken sollte, da die Jahresdurchschnittswerte "strenger" zu sein scheinen und Maßnahmen zur Verringerung des 1-Stunden-Mittelwerts der NO_2 -Konzentration auf lokaler Ebene absolut unmöglich sind;
58. vertritt die Auffassung, dass angesichts der spezifischen Probleme bei der Senkung der NO_2 -Konzentration in der Luft die Möglichkeit einer Fristverlängerung (Sonderausnahme) erweitert werden muss. Die Voraussetzung wäre hierbei, dass der betreffende Mitgliedstaat nachweisen kann, dass sämtliche angemessenen Maßnahmen ergriffen worden sind, der EU-Grenzwert aber trotzdem nicht erreicht wurde, weil die Fahrzeugmotoren die in den Euro-Normen festgelegten Emissionshöchstmengen im Straßenverkehr nicht erfüllen;

Flexibilität

59. betont, dass die Witterungsverhältnisse einen erheblichen negativen Einfluss auf die Luftverunreinigung haben können. So hat die extreme Trockenheit in den ersten Monaten des Jahres 2011 in großen Teilen Westeuropas hohe PM_{10} -Konzentrationen verursacht. Diese Einflüsse können mit lokalen und regionalen Maßnahmen unmöglich bekämpft werden. Die EU-Vorschriften müssen dem Rechnung tragen und Maßnahmen für aus meteorologischer Sicht extreme Jahre vorsehen, z.B. durch die Einführung eines Mehrjahres-Durchschnittswerts;
60. verweist diesbezüglich auf den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und Luftverunreinigung. Aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise ist die Wirtschaftstätigkeit rückläufig (Mobilität, Industrie und Schifffahrt), wodurch wiederum die Emissionen zurückgehen.

Derzeit stehen auch erheblich weniger Mittel für Maßnahmen zur Verfügung; außerdem wird die Erneuerung des Fuhrparks aufgrund der geringeren Kaufkraft wohl weniger schnell erfolgen. Erst wenn die Konjunktur wieder anzieht werden sowohl die Wirtschaftstätigkeit als auch die Emissionen erneut ansteigen – was wiederum die Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte mit sich bringt. Zwar stehen dann auch mehr Mittel zur Verfügung, doch wird die Dynamik für die Erneuerung des Fuhrparks noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Dies muss nach Meinung des Ausschusses berücksichtigt werden.

Brüssel, den

II. VERFAHREN

Titel	Prospektivstellungnahme zur Überarbeitung der EU-Politik für Luftqualität und Emissionen
Referenzdokument	Schreiben von Kommissionsmitglied Maroš Šefčovič vom 19. Juli 2011
Rechtsgrundlage	Artikel 307 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	
Schreiben der Kommission	19. Juli 2011
Beschluss der Präsidentin	22. August 2011
Zuständig	Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie (ENVE)
Berichterstatter	Cor Lamers (NL/EVP), Bürgermeister von Houten
Analysevermerk	1. Dezember 2011
Prüfung in der Fachkommission	7. Februar 2012
Annahme in der Fachkommission	voraussichtlich am 7. Februar 2012
Abstimmungsergebnis	
Verabschiedung auf der Plenartagung	voraussichtlich am 3./4. Mai 2012
Frühere Ausschusstellungen	Entwurf einer Stellungnahme "Richtlinie über Umgebungslärm: weiteres Vorgehen", CdR 190/2011 rev. 2 Stellungnahme "Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020", CdR 140/2011 fin Stellungnahme "Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum", CdR 101/2011 fin ⁶ Prospektivstellungnahme "Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der künftigen Umweltpolitik", CdR 164/2010 fin ⁷ Stellungnahme "Industrieemissionen", CdR 159/2008 fin ⁸

⁶ [ABl. C 259 vom 2.9.2011, S. 6.](#)

⁷ [ABl. C 15 vom 18.1.2011, S. 4.](#)

⁸ [ABl. C 325 vom 19.12.2008, S. 60.](#)