



Ausschuss der Regionen

ENVE-V-017

**11. Sitzung der Fachkommission
30. November 2011**

**ARBEITSDOKUMENT
der Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie
ÜBERARBEITUNG DER EU-POLITIK FÜR LUFTQUALITÄT UND
EMISSIONEN**

Berichterstatter: **Cor LAMERS (NL/EVP)**
Bürgermeister von Houten

Dieses Dokument wird in der Sitzung der **Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie** am **Mittwoch, den 30. November 2011, von 11.00 bis 16.30 Uhr** erörtert.

WEITERGABE AN DIE ÜBERSETZUNG: 8. NOVEMBER 2011

Referenzdokument

Schreiben des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission vom 19. Juli 2011

I. Einleitung

Luftverunreinigung ist ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Es handelt sich in erster Linie um ein grenzübergreifendes Problem, das auf Emissionen von Schadstoffen zurückzuführen ist. Die Schadstoffemissionen sind in den letzten 20 Jahren zwar drastisch gesunken, doch ist die vorhandene Schadstoffkonzentration nach wie vor schädlich.

Die Europäische Kommission hat 2005 das Maßnahmenpaket "Saubere Luft für Europa" vorgestellt, das sich aus folgenden Elementen zusammensetzt:

eine Immissionsschutzpolitik:

- eine "Thematische Strategie zur Luftreinhaltung" (KOM(2005) 446 endg.);
- eine Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft für Europa (Richtlinie 2008/50/EG), die am 21. Mai 2008 angenommen wurde. Mit dieser Richtlinie wurden die geltenden Bestimmungen (aus Richtlinie 1999/30/EG) für Stickstoffoxide (NO₂) und Feinstaub (PM₁₀) nicht geändert; außerdem wurde ein neues Ziel für Feinpartikel festgelegt: die Norm PM_{2,5};

eine Emissionspolitik in Form von EU-Vorschriften für Emissionsquellen:

- neue Fahrzeuge: Straßen- (die Euro-5-Normen werden beschleunigt eingeführt, die Euro-6-Normen werden ebenfalls eingeführt), Luft- und Schiffsverkehr;
- Änderung der IPPC-Richtlinie (Richtlinie 96/51/EG) durch Maßnahmen für Groß- und Kleinf Feuerungsanlagen;
- Ankündigung der Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2011/81/EG), in der nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe festgelegt sind.

Die mit diesen Maßnahmen verfolgten Ziele wurden bislang nicht erreicht. Zahlreiche europäische Städte und Regionen sind (derzeit) nicht in der Lage, die Grenzwerte für Schadstoffe einzuhalten. Die Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen wurde nicht vorgenommen, und die EU-Vorschriften für Emissionsquellen waren nicht ehrgeizig genug, um die Grenzwerte zu erreichen.

Die Europäische Kommission will nun 2013 eine vollständige Überarbeitung der europäischen Politik für Luftqualität vorlegen, die neue langfristige Zielvorgaben für den Zeitraum nach 2020 enthält. Sie wird 2011 und 2012 ausführliche Konsultationen durchführen, um die Stärken und Schwachpunkte der geltenden Vorschriften sowie etwaige Umsetzungsprobleme zu ermitteln. Die Europäische Kommission wird dabei u.a. folgende Punkte untersuchen:

- Gesundheitsaspekte;
- Integration der Luftqualität in andere Politikbereiche;
- Schadstoffe;
- Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission den Ausschuss der Regionen ersucht, eine Prospektivstellungnahme zur Zukunft der EU-Politik für Luftqualität zu erarbeiten.

II. Die Hauptpunkte der AdR-Stellungnahme aus dem Jahr 2006

In seiner Stellungnahme vom 26. April 2006 (CdR 45/2006) stellte der AdR die menschliche Gesundheit in den Mittelpunkt der Verbesserung der Luftqualität. Er forderte außerdem eine durchführbare Richtlinie mit erreichbaren Zielen und eine ehrgeizige EU-Politik für Emissionsquellen.

Der AdR brachte folgende Anmerkungen zu den Vorschlägen vor:

a) Eine EU-Politik für Emissionsquellen

Der AdR betonte, dass die Vorschläge viel zu stark auf Immissionen ausgerichtet waren, und forderte eine ehrgeizige, an den Emissionsquellen ansetzende europäische Politik für Industrie, Energiewirtschaft, Verkehr und Transport sowie die Aufstellung eines Zeitplans zur Umsetzung dieser Politik. Dieser Forderung wurde nicht ausreichend nachgekommen.

b) Eine durchführbare Richtlinie

Der Ausschuss forderte flexiblere Lösungen und die vorrangige Behandlung von Gebieten, in denen viele Menschen zu hoher Luftverunreinigung ausgesetzt sind. Diese Forderung wurde aufgegriffen.

Der AdR merkte an, dass die Aufrechterhaltungsklausel (derzufolge sich die Luftqualität nirgends verschlechtern darf, d.h. auch nicht in Gebieten, in denen die Verunreinigungskonzentration unterhalb der Grenzwerte liegt) in der Praxis nicht durchführbar war und die Vorschriften daher in diesem Punkt angepasst werden müssen. Der AdR hat in diesem Punkt mehr Flexibilität gefordert; diese Forderung wurde erfüllt.

c) Erreichbare Ziele

Die Diskussion über Schadstoffe war 2005 vor allem auf Feinstaub (Partikel) ausgerichtet. Der AdR wies darauf hin, dass die Richtlinie in Bezug auf Feinstaub drei Grenzwerte und ein Reduzierungsziel enthält, und befürchtete, dass dies rechtlich und praxisbezogen Probleme aufwirft. Die Forderung nach einer einzigen Norm für Feinstaub wurde nicht aufgegriffen.

III. Aspekte, die in die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen einfließen sollten

Allgemeiner Hintergrund

Die menschliche Gesundheit ist von zentraler Bedeutung bei der Verbesserung der Luftqualität. Die Kernfrage ist, wie die Luftqualität verbessert werden soll. Daher müssen die Durchführbarkeit der

EU-Richtlinie und die Probleme der Städte und Regionen bei ihrer Umsetzung prioritär behandelt werden.

Der motorisierte Individualverkehr (hauptsächlich Diesel- und Benzinfahrzeuge) verursacht erhebliche NO₂-Emissionen, ist jedoch gleichzeitig für den Alltag unserer Städte unverzichtbar. Die Luftverunreinigung durch NO₂ entsteht durch Emissionen aus verschiedenen Quellen, wobei der motorisierte Individualverkehr bei weitem der größte Luftverschmutzer im städtischen Raum ist. Diese Luftverunreinigung muss zum Schutz der Gesundheit abgebaut werden; gleichzeitig muss jedoch gewährleistet werden, dass die Städte in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht angemessen funktionieren können und somit über eine gute Wettbewerbsposition verfügen. Individual- und Güterverkehr dürfen nicht unmöglich gemacht werden. Städte müssen bevorratet werden, die Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen (Familien mit Kindern) sind nach wie vor von grundlegender Bedeutung, und auch Besucher müssen das Gefühl haben, dass sie wirklich willkommen sind.

Luftverunreinigung ist ein grenzübergreifendes Problem, das nicht auf einer einzigen Politikebene gelöst werden kann. Es bedarf vielmehr eines Multi-Level-Ansatzes, bei dem jede Politikebene (europäisch, national, regional und lokal) ihrer Verantwortung nachkommt und genau die Maßnahmen trifft, die auf der jeweiligen Ebene ergriffen werden können und müssen.

Der konkrete Ansatz für die Bewältigung der Luftverunreinigung muss auf dem Verursacherprinzip beruhen. Eine EU-Immissionsschutzpolitik mit Grenzwerten für Schadstoffe muss mit einer wirksamen Emissionspolitik mit EU-Vorschriften für Emissionsquellen einhergehen. Das heißt, dass in der künftigen EU-Gesetzgebung der Immissionsschutz rechtlich an eine effektive Emissionspolitik gekoppelt werden muss.

Frage:

1. Ich möchte die ENVE-Mitglieder auffordern, weitere Punkte zu dem allgemeinen Hintergrund anzuführen.

Gesundheit

Die Reduzierung der Luftverunreinigung und die Verbesserung der Gesundheit müssen im Mittelpunkt stehen. Luftverunreinigung beeinträchtigt die Gesundheit, insbesondere bei Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Atemwegserkrankungen. Durch eine Verbesserung der Luftqualität wird auch eine Verbesserung der Gesundheit erreicht werden.

Fragen:

In Bezug auf die Gesundheitsproblematik möchte ich folgende Fragen stellen:

1. Welche EU-Politik zeitigt die besten Ergebnisse in Bezug auf die Verringerung der Luftverunreinigung und somit die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung gebracht?

2. Gibt es neue alternative Schadstoffe, die die schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung klarer aufzeigen (beispielsweise elementarer Kohlenstoff) und die in die neue EU-Richtlinie aufgenommen oder erforscht werden müssen?

Umsetzung

Luftverunreinigung zeitigt in städtischen Ballungsräumen die größten Probleme. Viele europäische Städte sind nicht in der Lage, die Grenzwerte für PM₁₀ und PM_{2,5} sowie für NO₂ einzuhalten. Daher leben rund 50% der Unionsbürger in Gebieten mit schädlicher Schadstoffkonzentration in der Luft. Außerhalb der Städte ist Ozon, das sich u.a. aufgrund der Verkehrsemissionen bildet, der problematischste Schadstoff.

Im Zuge der Überarbeitung der Richtlinien muss die Verunreinigung der Luft über vielen Ländern bedacht werden, d.h. die so genannten Hintergrundkonzentrationen. Da diese sehr hoch sind, kann schon eine geringe Verunreinigung vor Ort dazu führen, dass die Grenzwerte erreicht bzw. überschritten werden. Hohe Hintergrundkonzentrationen beweisen, dass der Handlungsspielraum von Städten relativ begrenzt ist: Städtische Maßnahmen tragen verhältnismäßig wenig zur Verbesserung der Luftqualität bei und betreffen außerdem oftmals teure "End-of-pipe"-Maßnahmen.

Fragen:

In Bezug auf die Umsetzungsprobleme möchte ich folgende Fragen stellen:

3. Inwieweit ist die geltende Richtlinie in Ihrem Mitgliedstaat in die Praxis umgesetzt worden (nationaler Luftqualitätsplan und aktuelle Maßnahmen)?
4. Warum sind Städte und Regionen nicht in der Lage, die EU-Grenzwerte einzuhalten? Nennen Sie die wichtigsten Gründe.
5. Wie können die Probleme in Bezug auf die Umsetzung auf lokaler und regionaler Ebene gelöst werden? Was ist hierfür nötig (finanzielle Ressourcen, Kompetenzen, bewährte Verfahren, EU-Politik)?

Emissionspolitik: EU-Politik für Emissionsquellen

Luftverunreinigung wird in erster Linie durch den Straßen- (Pkw und Schwerkraftfahrzeuge wie Busse und Lkw), Luft- und Schiffsverkehr sowie die Industrie verursacht. Es bedarf einer ehrgeizigen Politik für Emissionsquellen. Dabei muss allerdings der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der motorisierte Individualverkehr bei weitem der größte direkte Verursacher von Luftverunreinigung in städtischen Gebieten ist.

In der Stellungnahme möchte ich folgende fünf Punkte beleuchten:

- Die EU-Emissionspolitik muss auf Normung und nicht auf Technik fußen.
Orientiert sie sich an der Technik, läuft sie nämlich Gefahr, dass es keine weiteren Innovationen gibt.

- **Besondere Aufmerksamkeit für die schädlichsten Fahrzeuge**
Die Verschärfung der europäischen Normen muss auf die Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen in die Luft in allen Verkehrsbereichen ausgerichtet sein: Personenverkehr, Güterverkehr, mobile Arbeitsmaschinen, Schifffahrt und Luftverkehr.
In den meisten europäischen Städten entfallen rund 40% der NO₂-Emissionen auf Busse und Lkw. Auch mittelschwere Nutzfahrzeuge (darunter Lieferwagen) stoßen weitaus mehr NO₂ aus als ein durchschnittliches Fahrzeug. In der EU-Emissionspolitik muss daher besonderes Gewicht auf die Verschärfung der Normen für den Ausstoß von Schwerfahrzeugen (Busse, Lkw) und Lieferwagen gelegt werden.
- **Diskrepanz zwischen Rechtsvorschriften und tatsächlichem Ausstoß von Fahrzeugen**
Die Euro-5-Normen waren (und sind) ehrgeizig, haben aber trotzdem keinen deutlichen Rückgang der Luftverunreinigung bewirkt. Dies ist in erster Linie auf die Diskrepanz zwischen der Rechtswirklichkeit der EU-Rechtsvorschriften und dem tatsächlichen Ausstoß von Fahrzeugen zurückzuführen. Zur Verwirklichung der ehrgeizigen Zielsetzung der EU-Vorschriften müsste die Euro-6-Norm für den Ausstoß von Fahrzeugen im Prüfzyklus besser dem tatsächlichen Ausstoß bei einer durchschnittlichen Fahrt im städtischen Gebiet entsprechen.
- **Verknüpfung zwischen Emissions- und Immissionsvorschriften**
Die Verbesserung der Luftqualität hängt weitgehend von der EU-Politik für Emissionsquellen ab. Sollten ehrgeizige EU-Vorschriften nicht beizeiten zu einer Verminderung des tatsächlichen Ausstoßes von Fahrzeugen führen, müssten flexible Lösungen für die Grenzwerte von Feinstaub und NO₂ vorgesehen werden.
- **Kraftstoffe**
Die EU sollte eine ehrgeizige Politik für nachhaltige Kraftstoffe verfolgen. Innerhalb von zehn Jahren müsste der Partikel- und NO_x-Ausstoß von fossilen Kraftstoffen, namentlich von Diesel, um 50% gesenkt werden. Nachhaltige Kraftstoffe verursachen nicht nur weniger CO₂, sondern auch eine geringere Luftverunreinigung.

Fragen:

6. In Bezug auf die EU-Vorschriften für Emissionsquellen möchte ich die ENVE-Mitglieder auffordern, Vorschläge für weitere einschlägige Maßnahmen vorzubringen.
7. Die Einführung von Euro-6-Fahrzeugen bedeutet vor allem für Lkw und Vielfahrer eine deutliche Verringerung luftverunreinigender Schadstoffemissionen: Sind Sie für eine beschleunigte die Einführung der Euro-6-Norm?

Immissionsschutzpolitik: Schadstoffe und Normung

Luftverunreinigung wird durch Emissionen von Schadstoffen verursacht, die einerseits direkt in die Luft ausgestoßen werden und andererseits durch eine chemischen Reaktion in der Atmosphäre entstehen. Stickstoffoxide (NO_x) und Feinstaub (Partikel) haben negative Auswirkungen auf die Atemwege und führen zu vorzeitigem Tod. Säurehaltiger Niederschlag (Stickstoffoxide, Schwefel-

dioxide und Ammoniak sowie ihre Abbauprodukte) greift die Ökosysteme an, was wiederum zum Verlust von Biodiversität führt. Bisher wurden neun Schadstoffe in die Richtlinie aufgenommen. Teilweise gibt es vier verschiedene Normen pro Schadstoff.

Fragen:

In Bezug auf Schadstoffe und Normung möchte ich folgende Fragen stellen:

8. Müssen die Grenz- und Zielwerte Ihrer Meinung nach angepasst werden? Verfügen Sie über ausreichend Informationen (Messungen, Berechnungen), um bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt beurteilen zu können, ob die Umwandlung des Zielwerts für PM_{2,5} in den Grenzwert für PM_{2,5} möglich ist?
 9. In der geltenden Richtlinie gibt es zwei Kategorien von Feinstaub, für die Normen bestehen: PM₁₀ und PM_{2,5}. Führt dies zu einer Zunahme des Verwaltungsaufwands? Sollte in der neuen Richtlinie eine einzige Feinstaubnorm vorgesehen werden? Hat die Einteilung in zwei Kategorien mit sechs Normen, die einander in vielen Punkten überlappen, einen Mehrwert?
 10. Gibt es neue (alternative) Schadstoffe, die in die neue Richtlinie aufgenommen werden sollten?
-