



Ausschuss der Regionen

ENVE-V-017

95. Plenartagung am 3./4. Mai 2012

Am 3./4. Mai 2012 beschlossene(r)
ENTWURF EINER) STELLUNGNAHME
des Ausschusses der Regionen

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

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- 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 groß. Es bedarf 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;
- unterstreicht, dass Immissionsschutz- und Emissionspolitik der EU miteinander verknüpft werden müssen. Hierfür müssen im Zuge der Politikgestaltung die gleichen Zielvorgaben und aufeinander abgestimmte Fristen für die Emissions- und Immissionsschutzpolitik der EU festgelegt werden;
- empfiehlt eine Stärkung der EU-Emissionspolitik; insbesondere muss die Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge so ehrgeizig angelegt sein, dass die Hintergrundkonzentrationen in ganz Europa gesenkt werden können. Die Euro-Normen für Fahrzeuge in Bezug auf NO₂/NO_x und Feinstaub sowie die Emissionsgrenzwerte für andere mobile Quellen müssen verschärft werden. Die Lücken zwischen den EU-Emissionsnormen für Fahrzeuge und den tatsächlichen Emissionen von Fahrzeugen müssen geschlossen werden. Die Emissionen des See- und Luftverkehrs müssen ebenso angegangen werden wie der Ammoniak-Ausstoß der Landwirtschaft;
- empfiehlt, bei der Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinien (2008/50/EG und 2004/107/EG) insbesondere die Zahl der Schadstoffe sowie der Ziel- und Grenzwerte zu reduzieren, und zwar durch eine Ausrichtung auf die umweltschädlichsten Stoffe und diejenigen Indikatoren, aus denen die Gesundheitsaspekte am besten hervorgehen; fragt sich, ob die Partikelkonzentration und der Indikator "EC/Ruß" nicht besser als Indikatoren geeignet sind und in welcher Form sie in die Richtlinie integriert werden könnten; regt an zu untersuchen, ob eine Überprüfung des Jahresdurchschnittswerts für PM₁₀ auf der Grundlage von Mehrjahresdurchschnittswerten erfolgen kann; empfiehlt eine Ausweitung der Sonderausnahmen bei der Senkung der NO₂-Konzentration unter bestimmten Bedingungen; und spricht sich für spezifischere Vorschriften für die Standorte von Messstationen aus, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Berichterstatter

Cor Lamers (NL/EVP), Bürgermeister von Houten

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" (COM(2005) 446 final);
 - 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 ergangene 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 und die Gesundheit 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. Eine Verbesserung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes kann zugleich auch wirtschaftliche Impulse setzen und die ökonomischen Kosten der Gesundheitsbelastungen und -schäden senken;
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

¹ Für diese Stellungnahme hat der Ausschuss über sein Netz für Subsidiaritätskontrolle eine Konsultation durchgeführt. Der Bericht über diese Konsultation wurde im Dezember 2011 veröffentlicht.

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. stellt außerdem fest, dass ländliche und am Rande städtischer Ballungsräume gelegene Gebiete ebenfalls von Luftverunreinigung betroffen sind, mit nicht zu unterschätzenden Folgen für Umwelt, Kulturpflanzen und Umweltmedien;
8. unterstreicht, dass dieser Luftverunreinigung entgegengewirkt werden muss; gleichzeitig muss jedoch ein angemessenes soziales und wirtschaftliches Funktionieren unserer Städte gewährleistet sein. In den meisten Mitgliedstaaten ist der motorisierte Individual- und Güterverkehr (der vor allem auf Diesel- und Benzinfahrzeugen beruht) einer der größten Verursacher direkter Luftverschmutzung durch NO₂. Daher ist ein wirksameres Vorgehen als bisher unabdingbar, sowohl bei den Emissionsgrenzwerten als auch bei der Bewältigung des Verkehrsaufkommens;
9. 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;
10. betont, dass Governance ein wichtiger Faktor für die Schaffung des neuen EU-Rechtsrahmens für Luftqualität sein muss; Luftverunreinigung hat eine grenzüberschreitende und eine nationale Dimension, weshalb auf allen Regierungsebenen (europäisch, national, regional und lokal) gehandelt werden muss. Der Ausschuss empfiehlt einen mehrere Ebenen umfassenden Ansatz, bei dem jede Regierungsebene ihrer Verantwortung nachkommt und genau die Maßnahmen trifft, die auf der jeweiligen Ebene ergriffen werden können und müssen;
11. plädiert für einen integrierten Ansatz bei der Ausgestaltung der neuen EU-Vorschriften. Es gilt, Luftverunreinigung weitestgehend zu vermeiden, die Ursachen von Luftverunreinigung zu ermitteln und die Emissionen an der Quelle anzugehen, und zwar auf die wirtschaftlich effizienteste und umweltfreundlichste Weise;
12. unterstreicht, dass für die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit eine ehrgeizige EU-Politik für Luftqualität erforderlich ist. Eine Immissionsschutzpolitik mit EU-Grenzwerten für

Schadstoffe muss jedoch an eine wirksame Emissionspolitik mit EU-Vorschriften für Emissionsquellen geknüpft sein. Die Ziele der überarbeiteten Richtlinie müssen daher sorgfältig auf die Ziele für die nationalen Emissionshöchstmengen und die Emissionsquellenpolitik der EU abgestimmt werden. Diesbezüglich vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Zusammenführung der Richtlinien über die Luftqualität (Richtlinien 2008/50/EG und 2004/107/EG) und der überarbeiteten Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2011/81/EG) eine gegenseitige Abstimmung der verschiedenen Zielsetzungen fördern wird;

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

Die thematische Strategie

13. ist der Ansicht, dass die thematische Strategie zur Luftreinhaltung zur Verringerung der Belastung der Bürger durch Luftverunreinigung und zur Verbesserung des Umweltzustands beigetragen hat;
14. 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

15. 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 wie ein effizienterer und attraktiverer öffentlicher Verkehr, Radwege, Zugangsbeschränkungen für (die umweltschädlichsten) Pkw und/oder Lkw (Umweltzonen) und Förderung umweltfreundlicher(er) Fahrzeuge beispielsweise durch einen vorrangigen Zugang und/oder im Rahmen der Parkraumpolitik;
 - Verbesserungen im Bereich des Verkehrsmanagements wie einen besseren Verkehrsfluss durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und die Entwicklung innovativer Logistikkonzepte zur Warenanlieferung in Innenstädten;
 - Vermeidung der Aufwirbelung von Straßenstaub durch bessere Straßenbeläge in Verbindung mit dem Verbot der Nutzung von Spikereifen im innerstädtischen Verkehr;
 - Infrastruktur und Bautätigkeit wie örtliche Wärmeverordnungen (sofern die nationale Gesetzgebung dies zulässt), Reduktion der Emissionen aus der Erzeugung von Raumwärme, Förderung von Fernwärme, Modernisierung der Heizinstallationen, Schaffung

von mehr Freiraum zwischen Straßen und Gebäuden, und Erhöhung des Grünflächenvolumens. Diesbezüglich ist anzumerken, dass Grünflächen entlang von Straßen und Haltestellen (isolierte Grünflächen) wenig Wirkung zeigen. Lediglich großflächige Grünflächen wie Parks und Wälder haben einen nachprüfbaren Mehrwert;

16. betont, dass europäische Politik auf allen Ebenen weiterhin und verstärkt insbesondere zur mengenmäßigen Verminderung sowie zur räumlichen und sektoralen Verlagerung von motorisiertem Individualverkehr und Straßengüterverkehr veranlasst werden sollte. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Einhaltung der Grenzwerte für PM_{10} , $PM_{2,5}$ und NO_2 durch solche Maßnahmen allein nicht gesichert werden kann. Dies ist vor allem auf drei Kategorien begrenzender Faktoren zurückzuführen: begrenzter Einfluss, begrenzte Möglichkeiten und begrenzter Handlungsspielraum (siehe die Ziffern 17, 19 und 22);
17. ist der Ansicht, dass einzelne lokale und regionale Gebietskörperschaften die Verbesserung der Luftqualität vor Ort nur räumlich begrenzt beeinflussen können (Faktor-Kategorie 1). Lokale und regionale Maßnahmen sind auf die Verringerung der Emissionen aus örtlichen Quellen ausgerichtet, wohingegen insbesondere die Feinstaubkonzentrationen PM_{10} , $PM_{2,5}$ und Ozonkonzentrationen vor Ort zu großen Teilen von grenzüberschreitenden und/oder überregionalen Emissionen verursacht wird;
18. unterstreicht, dass die gemessenen hohen Hintergrundkonzentrationen von Schadstoffen und die vielfach unzureichende Umsetzung und Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (Richtlinie 2001/81/EG) die Erfolgsaussichten von Maßnahmen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Einhaltung der EU-Luftqualitätsnormen stark beeinträchtigen können. Alle Emissionen (lokal, regional, national und international) führen in ihrem Zusammenwirken zu sogenannten Hintergrundkonzentrationen, die so hoch sein können, dass schon eine geringe Verunreinigung vor Ort dazu führt, dass die Grenzwerte erreicht bzw. überschritten werden. In diesen Fällen ist der Handlungsspielraum der betroffenen Städte und Regionen natürlich sehr begrenzt;
19. 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 fast nicht mit wirksamen Maßnahmen bei den Wesensmerkmalen der Quelle ansetzen;
20. 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 zum großen Teil auf eine nicht ausreichend ehrgeizige Emissionsquellenpolitik zurückzuführen, die außerdem nicht immer die beabsichtigte Wirkung im europäischen Straßenverkehr gezeitigt hat (siehe Kapitel D);

21. weist darauf hin, dass eine weitere Verringerung der Schadstoffkonzentrationen vor Ort durch rein lokale Maßnahmen einen großen Einfluss auf den Alltag haben kann und einen erheblichen Aufwand nach sich zieht. Hierfür werden Mittel gebraucht, über die Kommunen und Regionen oftmals nicht verfügen und zu denen sie nicht in allen Mitgliedstaaten formal befugt sind. Außerdem sind eine internationale und eine EU-Emissionsquellenpolitik weitaus kosteneffizienter;
22. hält außerdem fest, dass lokale und regionale Gebietskörperschaften nur begrenzte Befugnisse haben (Faktor-Kategorie 3) und bedauert, dass in vielen Mitgliedstaaten Fördermaßnahmen auf nationaler Ebene fehlen bzw. nur in unzureichendem Maße vorhanden sind, was die Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften zusätzlich beeinträchtigt. So besitzen z.B. nicht alle Mitgliedstaaten 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. Der freie Waren- und Personenverkehr wird durch die Ausweisung großer Umweltzonen (z.B. regionale Umweltzonen) und die Schließung von Straßen und Brücken für den Verkehr behindert. Aus diesem Grund ist auch ein nationales Verbot der Nutzung umweltschädlicher Fahrzeuge nicht möglich;
23. 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

24. 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 groß;
25. stellt gleichfalls fest, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Luftverunreinigung nicht genügend abstimmen. So verfügen benachbarte Staaten nicht über einheitliche Informations- und Alarmschwellen, gibt es in Zeiten akuter erheblicher Verschmutzung kei-

nen Echtzeitaustausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und sind die Aktionspläne in den stark verunreinigten Gebieten, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen, nicht aufeinander abgestimmt;

26. 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;
27. merkt an, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zum Teil 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;
28. vertritt die Auffassung, dass die Umsetzung der Politik für Luftqualität nicht nur eine Frage der rechtlichen Durchführung ist (d.h. der Umsetzung in nationales Recht). Sofern die innere Ordnung der Mitgliedstaaten dies zulässt, empfiehlt der Ausschuss die Aufstellung nationaler und/oder föderaler Luftqualitätspläne und/oder Minderungsprogramme mit einem integrierten und koordinierten Ansatz, die dem transnationalen Charakter des zu behandelnden Problems Rechnung tragen. Er plädiert für einen mehrere Ebenen umfassenden Ansatz und verweist auf die Einrichtung verwaltungsübergreifender Teams in den Mitgliedstaaten, in deren Rahmen Sachverständige verschiedener Regierungsebenen gemeinsam nationale Pläne und Programme erarbeiten². Dadurch werden die Integralität der nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen und die Abstimmung zwischen ihnen gefördert;
29. weiß die Bemühungen der Europäischen Kommission zu schätzen, auf Best-Practice-Fallbeispiele von lokalen und regionalen Behörden aufmerksam zu machen und fordert auf, diesen Ansatz beizubehalten;
30. 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

31. 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, namentlich die Klima-, Industrie-, Verkehrs-, Wohnungs- und Energiepolitik, ist hierfür von grundlegender Bedeutung. Eine nachhaltige Verkehrspolitik und die Einführung nachhaltiger Formen der Erzeugung und des Verbrauchs von Energie können eine erhebliche Verringerung der Luftverunreinigung bewirken;
32. bedauert, dass es regelmäßig an Synergien zwischen den Maßnahmen fehlt. Maßnahmen mit positiver Wirkung für einen Bereich können sich nachteilig für einen anderen auswirken. So kann die verstärkte Nutzung von Biomasse (beispielsweise von Biodiesel in Kleinanlagen) u.a. zu einem erhöhten Ausstoß von Ruß führen, der eine Gefahr für die Luftqualität und die Gesundheit ist. Die Zunahme von Dieselfahrzeugen kann zwar eine Abnahme der CO₂-Emissionen anstoßen, wirkt sich aber gleichzeitig negativ auf die Feinstaubemissionen aus. Technologien zur Verringerung der Feinstaubemissionen können wiederum negative Auswirkungen auf den NO₂-Ausstoß von Dieselfahrzeugen haben, wodurch die rückläufige Tendenz bei NO₂-Konzentrationen verlangsamt wird. Derartige negative Auswirkungen müssen durch eine stärkere Integration der verschiedenen Maßnahmen soweit wie möglich verhindert werden. Dabei soll eine "Win-Win"-Situation für alle betroffenen Politikbereiche angestrebt oder zumindest Kriterien dafür aufgestellt werden, wann ein bestimmtes Ziel Priorität haben sollte;
33. stellt fest, dass es zweckmäßig wäre, die Politik zur Verbesserung der Luftqualität mit der Politik zur Förderung der Nutzung alternativer Energiequellen zu verknüpfen. Die Nutzung alternativer Energiequellen (z.B. Anlagen zur Nutzung von Erdwärme, Sonnenkollektoren u.Ä.) würde erheblich zur Verbesserung der Luftqualität beitragen;
34. verweist auf das Fehlen eines integrierten Ansatzes für die Politik zur Eindämmung des Klimawandels und die Politik für Luftqualität. Die Politik für die Luftqualität zeitigt ganz allgemein positive Auswirkungen auf das Klimaschutzkonzept. Die Klimapolitik hingegen hat nur einen begrenzten Einfluss auf die Luftverunreinigung, denn sie verfügt über eine eigene Dynamik und einen eigenen Zeithorizont. Sie ist eher langfristig angelegt, wohingegen die Politik für die Luftqualität kurz- und mittelfristige Ziele verfolgt;
35. vertritt die Auffassung, dass die Politik für die Luftqualität und die Politik in Bezug auf Umgebungslärm ein hohes Potenzial für Synergien aufweisen, insbesondere zur Verringerung

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

der Verkehrsbelastung. Auch hier muss eine "Win-Win"-Situation für beide Politikbereiche angestrebt werden⁴;

36. fordert eine Erweiterung der Erfassung von Emissionen und Immissionen durch ein sogenanntes "*integrated monitoring*", das eine aufeinander abgestimmte Erfassung und Bewertung von Emissionen, eine Erweiterung der Stoffpalette, sofern angemessen nachgewiesen werden kann, dass diese Schadstoffe die menschliche Gesundheit oder die Umwelt wirklich beeinträchtigen, oder andernfalls – im Falle einer Bewertung – dass sich diese auf die Überwachung mittels Modellen beschränkt, Ausbreitungsmodellierungen sowie die Erfassung der raumzeitlichen Belastung und Wirkung beinhaltet. Dies darf jedoch keinesfalls zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand führen;

Zusammenhang zwischen der Emissionspolitik und der Immissionsschutzpolitik der EU

37. 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;
38. weist darauf hin, dass die ehrgeizige Immissionsschutzpolitik der EU nicht automatisch zu einer ehrgeizigen Emissionspolitik der EU geführt hat, weswegen Unausgewogenheit zwischen diesen beiden Politikbereichen entstanden ist; so sind die Umsetzungsprobleme in vielen europäischen Städten (siehe Kapitel B) und die Verzögerungen bei der Verbesserung der Luftqualität großteils auf eine mangelnde Abstimmung zwischen der Immissionsschutz- und der Emissionspolitik der EU zurückzuführen, die daher bei jeder künftigen Planung politischer Maßnahmen in diesem Bereich angegangen werden muss, um eine bessere Abstimmung herbeizuführen:
- a) Die Zielvorgaben der Richtlinie über Luftqualität entsprechen bislang nicht den Zielvorgaben und den praktischen Ergebnissen der EU-Politik für Emissionsquellen (siehe Kapitel D), daher müssen diese beiden Zielvorgaben in Einklang gebracht werden;
 - 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, nämlich für Neuwagen. Neue Emissionsnormen können nur dann greifen, wenn ältere

⁴

Diese Empfehlung wird auch in der Stellungnahme zu der "*Richtlinie über Umgebungslärm: weiteres Vorgehen*" (CdR 190/2011 fin rev. 2) ausgesprochen.

Fahrzeuge ersetzt werden; für die Erneuerung des gesamten Fuhrparks (und somit die Umsetzung neuer Normen) als tatsächliche Verbesserung sind mehrere Jahre erforderlich;

- c) der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, in der überarbeiteten thematischen Strategie den erforderlichen Zeitraum für den Erneuerungszyklus für die angekündigten Vorschriften für Emissionsquellen anzugeben, d.h. zu welchem Zeitpunkt nach der Einführung der Vorschriften für Emissionsquellen die Grenzwerte auch unter realen Bedingungen erreicht werden können. Außerdem sollte unbedingt eine Abschätzung des erforderlichen Zeitrahmens für die Erneuerung des Fuhrparks vorgenommen werden. Änderungen der Immissionspolitik müssen auf diesen Zyklus abgestimmt werden;
39. 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. Hierfür müssen im Zuge der Politikgestaltung die gleichen Zielvorgaben und aufeinander abgestimmte Fristen für EU-Emissions- und EU-Immissionsschutzpolitik festgelegt werden (siehe Ziffer 37). Der Ausschuss fordert außerdem, dass bei der anschließenden Durchführung der Fall berücksichtigt wird, dass bestimmte, in der überarbeiteten thematischen Strategie angekündigte Maßnahmen für Emissionsquellen nicht ergriffen werden oder in der Praxis nicht zu den bezweckten (und in der Emissionspolitik festgelegten) Emissionsminderungen führen. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Europäische Kommission in einem derartigen Fall Ausgleichsmaßnahmen ergreift, um zu vermeiden, dass sich erneut Unstimmigkeiten zwischen Emissions- und Immissionsschutzpolitik ergeben, wie dies derzeit der Fall ist, was wiederum die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften abermals vor eine unlösbare Aufgabe stellt;
40. 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 2013 den EU-Beschlussfassungsprozess durchlaufen;
 - b) Vorlage der Überarbeitung 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

41. stellt fest, dass Luftverunreinigung vor allem durch den Straßen- und Luftverkehr, die Schifffahrt, die Wärmeerzeugung, die Haushalte, die Industrie und die Massentierhaltung verursacht wird. Es bedarf daher einer ehrgeizigen Politik für Emissionsquellen⁵. Dabei muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der motorisierte Individualverkehr einer der größten direkten Verursacher der Luftverunreinigung in städtischen Gebieten ist;
42. begrüßt unter dem Blickwinkel der Luftqualität die Ziele des Weißbuchs "*Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*" (COM(2011) 144 final). 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 Zwischenbewertungen⁶;
43. fordert dazu auf, dass die EU systematischer als bisher neben der Verminderung der Emissionen aus jeder einzelnen mobilen oder stationären Quelle eine Verminderung der gesamten Menge der einzelnen Quellen in den Blick nimmt. Solche mengenpolitischen Maßnahmen sind bisher weitgehend den Kommunen und Regionen überlassen worden. Der Beitrag der EU könnte sich zunächst auf folgende Maßnahmen erstrecken:
 - Bevorzugung kollektiver Verkehrsträger vor dem Individualverkehr bei der Planung und Förderung des Ausbaus der transeuropäischen Netze;
 - Erweiterung der EU-Produktqualität, die sich bisher auf die Gesundheits- und Umweltfolgen ("Ökodesign") von Produkten konzentriert, um eine Komponente der Verminderung des Material- und Energieeinsatzes;
44. ist der Ansicht, dass die EU-Emissionspolitik auf Normen (eine zielorientierte Politik mit Zielvorgaben) fußen muss, um weitere Innovationen in der Technik nicht zu bremsen;
45. empfiehlt ein Vermeidungsgebot analog dem Abfallrahmenrecht einzuführen, das es ermöglicht, vorhandene Ressourcen entsprechend zu bewirtschaften;
46. weist darauf hin, dass die verbreiteten Grenzwertüberschreitungen bei NO₂ im Wesentlichen auf die unzureichenden bzw. verspäteten Emissionsbegrenzungen (für Kraftfahrzeuge) durch die EU zurückzuführen sind und empfiehlt deshalb dringend die Verschärfung der Euro-Nor-

⁵ 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.

⁶ Diese Forderung wird auch in der Stellungnahme CdR 101/2011 fin erhoben.

men für Fahrzeuge in Bezug auf NO₂/NO_x und Feinstaub. Der Zeitplan für die Einführung der Euro-6-Norm muss strikt eingehalten werden;

47. empfiehlt außerdem, auch die Emissionsgrenzwerte für andere mobile Quellen, beispielsweise Geländefahrzeuge, zu verschärfen, bereits in Betrieb befindliche Fahrzeuge mit Filtern nachzurüsten und die europäischen Normen für Krafträder zu aktualisieren;
48. 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 Diesel-Nutzfahrzeuge bzw. Diesel-Pkw sowie, in geringem Maße, in Bezug auf die NO_x-Emissionen von Pkw wieder auf. Zur Verwirklichung der ehrgeizigen Zielsetzung der EU-Vorschriften muss die Euro-6-Norm für den Ausstoß von Fahrzeugen im Prüfzyklus besser dem tatsächlichen Ausstoß bei einer durchschnittlichen Fahrt im städtischen Gebiet entsprechen;
49. weist außerdem darauf hin, dass neu gelieferte Nutzfahrzeuge häufig nachträglich technisch modifiziert werden, so dass im Echtbetrieb ein höherer Ausstoß von Stickstoffoxiden und Feinstaub auftritt, als nach der Typengenehmigungsprüfung zu erwarten wäre. Mit der Einführung der Euro-6-Norm muss diese Praxis so weit wie möglich unterbunden und sanktioniert werden. Zur Vermeidung dieses Problems fordert der Ausschuss die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Rechtsvorschriften, die Inspektion von Nutzfahrzeugen und die diesbezüglichen Kontrollen zu verschärfen. Außerdem muss untersucht werden, ob derartige nachträgliche technische Modifizierungen in Zukunft nicht technisch unmöglich gemacht werden können;
50. fordert, dass besondere Aufmerksamkeit auf schwere Nutzfahrzeuge (Busse und Lkw), die im Allgemeinen die schädlichsten Fahrzeuge sind, gerichtet wird. Auch mittelschwere Nutzfahrzeuge (darunter Lieferwagen) stoßen weitaus mehr NO_x 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, aber auch von Pkw mit Dieselmotor gelegt werden; parallel dazu müssen geeignete Maßnahmen im Bereich der Handelslogistik sowie zur Förderung und Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs ergriffen werden;
51. stellt fest, dass neben der Abnutzung des Straßenbelags und der Aufwirbelung des auf den Fahrwegen befindlichen Feinstaubes der Abrieb von Reifen und Bremscheiben ebenfalls zur hohen Feinstaubkonzentration beiträgt, und empfiehlt daher, im europäischen Forschungsrahmenprogramm die Möglichkeiten für eine Verringerung dieser Art von Emissionen zu

untersuchen. Ferner schlägt er vor, einen Leitfaden für bewährte Praktiken zu erstellen, in dem Empfehlungen für den Einsatz staubbindender Lösungen zur Vermeidung eines neuerlichen Aufwirbelns luftverunreinigender Stoffe gegeben werden;

52. hält fest, dass die Industrie noch immer für einen großen Teil der Gesamtemissionen in Europa verantwortlich ist. Die Verringerung dieser Emissionen ist Gegenstand der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IVU-Richtlinie). Ambitionierte BVT-Merkblätter sowie Schlussfolgerungen daraus sind entscheidende Instrumente für die Verringerung der Hintergrundkonzentrationen. Um auch in Zukunft stets mit den besten verfügbaren Techniken (BVT) arbeiten zu können, müssen die BVT-Merkblätter und die dazugehörigen Schlussfolgerungen regelmäßig überarbeitet werden und so ehrgeizig angelegt sein, dass die Hintergrundkonzentrationen in ganz Europa gesenkt werden können. Außerdem müssen Ausnahmeregelungen soweit wie möglich beschränkt werden⁷;
53. hält fest, dass die Landwirtschaft für die Luftverunreinigung mitverantwortlich ist. Der Ammoniak-Ausstoß trägt erheblich zu Übersäuerung und Eutrophierung bei. Um die Umweltziele u.a. zum Schutz von Natura-2000-Gebieten zu erreichen, müssen die NH₃-Emissionen weiter reduziert werden. Die Verringerung dieser Emissionen ist Gegenstand der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IVU-Richtlinie). Auch für die landwirtschaftlichen Großbetriebe mit industrieähnlicher Produktion ist es wichtig, in Zukunft mit den besten verfügbaren Techniken (BVT) arbeiten zu können. Daher müssen die BVT-Merkblätter regelmäßig überarbeitet werden;
54. betont, dass die Emissionen aus der Schifffahrt erhebliche Auswirkungen auf die Konzentration von Luftschadstoffen sowohl in Häfenstädten und -gebieten und entlang stark befahrener Binnenwasserstraßen als auch in Küstenstädten und -regionen haben können. Der Ausschuss fordert die Regierungen auf, die Richtlinien der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) in allen europäischen Küstengewässern anzuwenden. Für Binnenschiffe sollten emissionsmindernde Maßnahmen sowohl für Partikel- als auch für NO_x-Emissionen vorgeschrieben werden;
55. stellt fest, dass die Emissionen des Luftverkehrs einen großen Einfluss auf die Luftqualität der städtischen Umwelt haben. Der Ausschuss fordert die EU und die nationalen Behörden dazu auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und die Auflagen für Flugzeugemissionen zu verschärfen;

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

56. betont, dass die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (NEC-Richtlinie) das Instrument *par excellence* für die Verringerung der Hintergrundkonzentrationen ist. Grenz-

⁷

Diese Empfehlung wird auch in der Stellungnahme zu "Industrieemissionen" (CdR 159/2008 fin) ausgesprochen.

überschreitende Luftverunreinigung macht in vielen Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil der Hintergrundkonzentrationen aus, wobei sich die Konzentrationen bestimmter Schadstoffe auf mehr als 50% (Mittelwert für den Mitgliedstaat insgesamt) belaufen können. 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;

57. merkt an, dass die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge 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;
58. sieht das mäßige Engagement der Mitgliedstaaten bezüglich der bevorstehenden Überarbeitung des Göteborg-Protokolls (in dem die internationalen Vereinbarungen für Emissionshöchstmenge 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;
59. fordert, dass zumindest eine Bestandsaufnahme über den Ausstoß von elementarem Kohlenstoff oder Ruß erfolgt und dass eine Überwachung eingerichtet wird, um neue Luftschadstoffe zu ermitteln, die in Zukunft in dieses Protokoll aufgenommen werden könnten;

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

Generelle Ausgangspunkte für die Überarbeitung der Richtlinien

60. 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. Die Festlegung von Mindestnormen hat in allen Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zur Verringerung der Schadstoffemissionen und -konzentrationen an neuralgischen Punkten für die Luftverunreinigung geführt. Eine Emissionsreduzierung in einem Land bewirkt gleichzeitig auch eine Abnahme der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung, d.h. dass Nachbarländer einander bei der Erfüllung der Grenzwerte helfen;
61. betont, dass als Ausgangspunkt für die Überarbeitung der Richtlinien über Luftqualität die menschliche Gesundheit und der Umweltschutz herangezogen werden müssen. Für die Ver-

besserung der Gesundheit müssen ehrgeizigere Zielsetzungen in Erwägung gezogen werden. Wie in Ziffer 54 erwähnt, erachtet es der Ausschuss 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;

62. hält fest, dass die geltenden Richtlinien über Luftqualität 27 Grenz- und Zielwerte enthalten, die sich teilweise überschneiden (z.B. die Tages- und Jahresdurchschnittswerte für PM_{10} sowie die Jahresdurchschnittswerte für PM_{10} 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;
63. 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;
64. ist der Meinung, dass unter dem Blickwinkel von Gesundheit und wissenschaftlicher Forschung sowie im Sinne einer "besseren Rechtsetzung", des Abbaus von Verwaltungslasten und der besseren Kommunikation mit den Bürgern die Zahl der Schadstoffe sowie der Ziel- und Grenzwerte möglicherweise reduziert werden könnte, und zwar durch eine Ausrichtung auf die umweltschädlichsten Stoffe und diejenigen Indikatoren, aus denen die Gesundheitsaspekte am besten hervorgehen;

Elementarer Kohlenstoff / Ruß

65. empfiehlt, für verkehrsinduzierte Luftverunreinigung diejenigen Indikatoren zu wählen, aus denen die Gesundheitsaspekte am besten hervorgehen. Die geltende Richtlinie enthält diesbezüglich PM_{10} -, $PM_{2,5}$ - und NO_2 -Normen. Bestimmte Studien deuten allerdings darauf hin, dass elementarer Kohlenstoff (EC/Ruß) und Partikelkonzentration (verbrennungsbedingte Aerosole) bessere Indikatoren für die autoverkehrsbedingten Luftverunreinigungspartikel zu sein scheinen, 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, die Möglichkeit der Einführung einer Norm für Partikelkonzentration und EC/Ruß zu beleuchten;
66. weist darauf hin, dass die stärkere Schwerpunktsetzung auf EC/Ruß auch den Empfehlungen des UN-Umweltprogramms (UNEP) und dem Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRTAP) entsprechen würde;

67. schlägt vor, die Möglichkeit einer zwischenzeitlichen Anpassung in die Richtlinie aufzunehmen (durch eine Neufassung). Sofern Untersuchungen (siehe Ziffer 62) und positive praktische Erfahrungen tatsächlich zeigen, dass der Indikator "EC/Ruß" besser als Indikator geeignet ist, könnte überlegt werden, ob und wie diese Norm in die Richtlinie aufgenommen werden soll;

Luftverunreinigung durch Partikel

68. 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 Jahres- und Tagesmittelwerte. 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}), sofern dies durch Untersuchungen der Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt entsprechend gerechtfertigt werden kann. Er möchte hierzu nicht Stellung nehmen;
69. betont, dass die Grenzwerte für PM₁₀ an einigen Orten nur sehr schwer eingehalten werden können. Dafür können die örtlichen Gegebenheiten, lokale Emissionsquellen, ganz bestimmte Wetterlagen und/oder Zeiträume großräumiger Luftverunreinigung verantwortlich sein. Aber auch Fernverfrachtungen können maßgeblich zur Gesamtbelastung beitragen. Mit Blick auf die gewünschte Flexibilität schlägt der Ausschuss vor, zu untersuchen, ob eine Überprüfung des Jahresdurchschnittswerts auf der Grundlage von Mehrjahresdurchschnittswerten erfolgen kann;
70. kommt zu dem Schluss, dass die Einführung einer PM_{2,5}-Norm begrüßt wurde, da dieser Feinstaub wahrscheinlich eine bessere Korrelation mit Gesundheitsfolgen aufweist als PM₁₀. 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 / NO₂

71. schlägt vor, dass die Europäische Kommission in Erwartung der Ergebnisse der Untersuchung Neuformulierung der Norm die Notwendigkeit eines Grenzwerts für den 1-Stunden-Mittelwert der NO₂-Konzentration überdenken sollte, da die Jahresdurchschnittswerte "strenger" zu

sein scheinen und Maßnahmen zur Verringerung des 1-Stunden-Mittelwerts der NO₂-Konzentration auf lokaler Ebene absolut unmöglich sind;

72. schlägt vor, dass die Richtlinie einen Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans bei Überschreitung von Schadstoffgrenzwerten für Bürger normiert;
73. vertritt die Auffassung, dass angesichts der spezifischen Probleme bei der Senkung der NO₂-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, auch zur Senkung der von den Kfz zurückgelegten Strecken, 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 (mit anderen Worten die europäische Emissionsquellenpolitik nicht greift);

Ozon

74. betont, dass Ozon (O₃) in der Luft unter dem Einfluss von UV-Strahlung durch die Reaktion sogenannter Vorläufersubstanzen, d.h. Stickstoffoxide, Kohlenmonoxid, Methan und andere flüchtige organische Stoffe, gebildet wird. Es gibt nach wie vor hohe Ozonkonzentrationen in verschiedenen Städten, insbesondere in Südeuropa. Lokale Gebietskörperschaften können nämlich kaum Einfluss auf die Ozonkonzentrationen in ihrer eigenen Stadt nehmen. Durch die Senkung der verkehrsbedingten Emissionen können sie allerdings zur Verringerung der anderweitigen Konzentrationen beitragen. Der Ausschuss empfiehlt, die Verringerung von hohen Ozonkonzentrationen in städtischen Gebieten vor allem in der nationalen und europäischen Politik für Luftqualität anzugehen. Die effizienteste Maßnahme ist die Ausarbeitung von Emissionsvorschriften für flüchtige organische Stoffe;
75. weist auf eine Studie des niederländischen Instituts für öffentliche Gesundheit und Umwelt (Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu)⁸ hin, aus der hervorgeht, dass die Mitgliedstaaten wenig Einfluss auf den Jahresmittelwert der Ozonkonzentrationen und kaum auf die Spitzenkonzentrationen von O₃ auf ihrem Gebiet haben. Gleichzeitig scheinen die großflächigen Hintergrundkonzentrationen von Ozon zu steigen. Nach Meinung des Ausschusses muss dies bei der Beurteilung der Zielwerte für Ozon (langfristige Zielvorgaben) und bei den damit verbundenen Auswirkungen auf die Gestaltung von Maßnahmen und Berichterstattungsmechanismen berücksichtigt werden, insbesondere in Bezug auf die Mittelmeerländer, in denen die Zahl der Sonnenstunden – und somit die Sonneneinstrahlung – sowie die Durchschnittstemperatur höher sind. Dies fördert die Bildung von Ozon in der Troposphäre, weshalb die Einhaltung der langfristigen Zielwerte für Ozon schwierig ist. Der Ausschuss empfiehlt zu untersuchen, ob dieses Phänomen der Kategorie "natürliche" Luftverunreinigung zuzuordnen und somit so zu behandeln ist wie Meersalz und Wüstensand;

⁸

RIVM: "Dossier Ozon 2011: een overzicht van de huidige stand van kennis over ozon op leefniveau in Nederland", Juni 2011.

76. empfiehlt, zur Verringerung der Ozonkonzentrationen insbesondere auf die Senkung der Emissionen ozonbildender Gase im Zuge der Überarbeitung der NEC-Richtlinie (Richtlinie 2001/81/EG) und durch eine Verschärfung der sektorspezifischen Vorschriften für wichtige Emittenten abzuheben;

Flexibilität

77. 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 PM₁₀-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;
78. verweist diesbezüglich auf den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und Luftverunreinigung, der bei der Ausarbeitung künftiger politischer Maßnahmen berücksichtigt werden sollte. Aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise ist die Wirtschaftstätigkeit rückläufig (Mobilität, Industrie und Schifffahrt), wodurch wiederum die Emissionen zurückgehen. Gleichzeitig stehen auch erheblich weniger Mittel für Innovation zur Verfügung; dies betrifft sowohl die Privathaushalte (wie beispielsweise die Erneuerung des Heizsystems oder des Fuhrparks) als auch die Industrie. Wenn die Konjunktur wieder anzieht, sind diese Entwicklungen möglicherweise wieder gegenläufig;

Monitoring (Messung) und Modelle (Berechnung)

79. weist darauf hin, dass die Auswahl der Standorte von Messstationen je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann. Da Standorte unterschiedliche geografische Gegebenheiten aufweisen, welche die Werte für Luftqualität beeinflussen können, empfiehlt der Ausschuss, das Monitoring (Messen) weiterhin verpflichtend vorzuschreiben, aber durch spezifischere Vorschriften für die Standorte der Messstationen zu verbessern, um so die Vergleichbarkeit der Messwerte sicherzustellen;

80. schlägt in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer Austausch- und Informationsplattform in Echtzeit über den Luftverunreinigungsgrad sowie eine Vereinheitlichung der Informations- und Alarmschwellen vor, um die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen in akuten Situationen verstärkter Luftverunreinigung besser koordinieren zu können.

Brüssel, den 3. Mai 2012

Die Präsidentin
des Ausschusses der Regionen

Mercedes BRESSO

Der Generalsekretär
des Ausschusses der Regionen

Gerhard STAHL

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	7. Februar 2012
Abstimmungsergebnis	mehrheitlich angenommen
Verabschiedung auf der Plenartagung	3. Mai 2012
Frühere Ausschusstellungen	Stellungnahme "Richtlinie über Umgebungslärm: weiteres Vorgehen", CdR 190/2011 fin 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 ⁹ Prospektivstellungnahme "Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der künftigen Umweltpolitik", CdR 164/2010 fin ¹⁰ Stellungnahme "Industrieemissionen", CdR 159/2008 fin ¹¹

⁹ [ABl. C 259 vom 2.9.2011, S. 6.](#)

¹⁰ [ABl. C 15 vom 18.1.2011, S. 4.](#)

¹¹ [ABl. C 325 vom 19.12.2008, S. 60.](#)