II

(Vorbereitende Rechtsakte)

AUSSCHUß DER REGIONEN

64. PLENARTAGUNG VOM 26./27. APRIL 2006

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“ und zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft für Europa“

(2006/C 206/01)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

gestützt auf den „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft für Europa“ (KOM(2005) 447 endg. - 2005/0183 (COD)) und die Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“ (KOM(2005) 446 endg.);

aufgrund des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 21. September 2005, ihn gemäß der Artikel 175 und 265 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft für Europa“ zu ersuchen;

aufgrund des Beschlusses seines Präsidenten vom 25. Juli 2005, die Fachkommission für nachhaltige Entwicklung mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

gestützt auf seine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“ (KOM(2004) 60 endg.) - CdR 93/2004 fin ([1]);

gestützt auf seine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Das Programm ‚Saubere Luft für Europa‘ (CAFE): Eine thematische Strategie für die Luftqualität“ (KOM(2001) 245 endg.) - CdR 203/2001 fin ([2]);

gestützt auf den von der Fachkommission für nachhaltige Entwicklung am 27. Februar angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 45/2006 rev. 1) (Berichterstatter: Herr Jahn, Landrat des Landkreises Hohenlohe (DE/EVP));

in Erwägung folgender Gründe:

1) Luftverunreinigungen sind vor allem in den urbanen Agglomerationen anzutreffen und dementsprechend besteht für die Städte ein großes Interesse daran, zu der von der Kommission vorgelegten „Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung“ Stellung zu nehmen.

2) Gleiches gilt für den „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft in Europa“ und dies um so mehr, weil in diesem Vorschlag u.a. eine Überarbeitung der Normen zur Messung und Bewertung der Feinstaubbelastung vorgeschlagen wird.

([1]) ABl. C 43 vom 18.2.2005, S. 35.
([2]) ABl. C 107 vom 3.5.2002, S. 78.

3) Die Städte können aufgrund ihrer Praxiserfahrung wesentlich dazu beitragen, dass die Praktikabilität und damit der Erfolg der Luftreinhaltepolitik verbessert wird.

verabschiedete auf seiner 64. Plenartagung am 26. und 27. April 2006 (Sitzung vom 26. April) folgende Stellungnahme:

1. **Standpunkte des Ausschusses der Regionen**

Der Ausschuss der Regionen

1.1 **stimmt** mit der Kommission darin **überein**, dass trotz der erreichten Fortschritte, auf die in der „Thematischen Strategie" hingewiesen wird, die Verschmutzung der Luft durch die Gesundheit und die Umwelt schädigende, gasförmige oder feste Bestandteile weiter verringert werden muss und dass - da die Luftreinhaltepolitik eine sowohl lokale wie grenzüberschreitende Dimension aufweist - dieses Ziel nur durch eine gemeinsame Anstrengung aller Akteure auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene erreicht werden kann; **erinnert daran**, dass die lokalen Gebietskörperschaften durch städtebauliche Maßnahmen (Entflechtung von Wohn- und Gewerbeflächen, verkehrslenkende und verkehrsberuhigende Maßnahmen, Freiflächen und Begrünung des Siedlungsgebiets, Berücksichtigung mikroklimatischer Gegebenheiten zur besseren Durchlüftung des Siedlungsgebiets) das für sie prioritäre Ziel der Gesundheit ihrer Bürger verfolgen;

1.2 **begrüßt** das Kommissionsdokument „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung" sowie den gleichzeitig veröffentlichten Entwurf einer Richtlinie, weil durch sie eine Strategiediskussion und eine Aktualisierung der Zielsetzungen unter Berücksichtigung neuerer Forschungserkenntnisse ermöglicht wird;

1.3 **stellt fest**, dass auch aus der Sicht der Städte Anpassungen vor allem zugunsten der Praktikabilität der Luftreinhaltungsmaßnahmen im örtlichen Bereich erforderlich sind;

1.4 **erinnert** daran, dass die Städte in ihrem Territorium einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichsten Funktionen herstellen müssen und sich daraus auch notwendigerweise Begrenzungen für die Erreichung einzelner sektoraler Ziele ergeben;

1.5 **drängt** daher **darauf**, dass die europäische Gesetzgebung die Möglichkeit für flexible Lösungen vorsieht; **ist der Auffassung**, dass die lokalen und regionalen Behörden die Möglichkeit haben sollten, bei ihren einschlägigen Maßnahmen Gebiete vorrangig zu behandeln, in denen viele Menschen zu hoher Luftverschmutzung ausgesetzt sind (wie z.B. Wohngebiete);

1.6 **stellt** mit Nachdruck **fest**, dass es auch im Bereich der Luftreinhaltung absolut notwendig ist, dass die Verhinderung von Emissionen an erster Stelle stehen muss und dass dementsprechend die Beseitigung von Immissionen immer nur eine Notlösung sein darf; **verweist** im Einzelnen darauf, dass

— die festgelegten Umweltziele und die vorhandenen Instrumente zur Minderung der Emissionen miteinander abgestimmt sein müssen, damit eine realistische Chance besteht, diese Umweltziele in den meisten Städten einhalten zu können,

— auf europäischer Ebene ausreichende flankierende Maßnahmen zur Erleichterung einer wirksamen Umsetzung der europäischen Richtlinien ergriffen werden müssen,

— auf europäischer Ebene die notwendige Verbesserung der Minderungstechnologien und Verschärfung der Emissionsstandards für Fahrzeuge (z.B. Euro VI für LKW) in einer Weise erfolgen müssen, damit die Luftqualitätsstandards in den Städten erreicht werden können,

— die Bekämpfung der großräumigen Hintergrundbelastung von Partikeln, die ganz beträchtlich zur Nichteinhaltung der Grenzwerte in städtischen Gebieten beiträgt, europaweite Maßnahmen, wie zum Beispiel die sofortige Revision der NEC-Richtlinie (Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen) erfordert.

2. **Empfehlungen des Ausschusses der Regionen**

Der Ausschuss der Regionen

2.1 *In Bezug auf die Thematische Strategie*

2.1.1 **sieht** die Nützlichkeit der „Thematischen Strategie" als ein Referenzdokument für die Politikgestaltung im Bereich der Luftreinhaltung und fordert, dass mit Blick auf die Verwirklichung der Zielsetzungen und des Praxisbezugs nicht nur Modellrechnungen auf der „Grundlage der epidemiologischen Forschungsergebnisse" und „des vollen Einsatzes der technologischen Möglichkeiten", sondern auch auf der Grundlage von Annahmen über die praktische Verwirklichbarkeit der Normen in einem urbanen Umfeld durchgeführt werden;

2.1.2 **verlangt** daher, dass die Forschungsanstrengungen im Rahmen des Forschungsrahmenprogramms sich mit den Möglichkeiten und Beschränkungen aktiver Luftreinhaltepolitik im örtlichen und territorialen Zusammenhang (zum Beispiel durch lokale Fall- und Machbarkeitsstudien) befassen, und **bittet** dementsprechend die Kommission **darum**, das Dokument um diese Dimension zu ergänzen;

2.1.3 **bedauert**, dass nach seiner Auffassung die Kommission bisher in nicht ausreichendem Ausmaß Vertreter der Verbände der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die ja zu den Hauptakteuren der Luftreinhaltepolitik gehören, an der Ausarbeitung der thematischen Strategie beteiligt hat, und **hält** es für **unbedingt erforderlich**, deren Beteiligung, u.a. im Rahmen des strukturierten Dialogs der Kommission mit den Verbänden der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vorzusehen;

2.1.4 **sieht** zumindest **die Gefahr**, dass die Argumentation der „Thematischen Strategie" zu sehr von der Ausrichtung der Luftreinhaltepolitik auf die Immissionsbeseitigung bestimmt ist, und **fordert** daher die Kommission **auf**, die „Thematische Strategie" fortzuschreiben, und zur Verhinderung einer Zunahme der Luftverschmutzung einer auf Prävention ausgerichteten Politik den Vorrang zu geben, anstatt sich auf die Immissionsbeseitigung zu konzentrieren;

2.1.5 **stellt fest**, dass die grundsätzlich begrüßte Einbindung anderer Fachpolitiken zum Teil nur als Absichtserklärung erwähnt wird und **fordert** daher auch in diesem Bereich weitere Erläuterungen und Festlegungen;

2.1.6 **hält** es aus den genannten Gründen **für erforderlich**, dass die „Thematische Strategie" fortgeschrieben und um die folgenden Punkte ergänzt bzw. erweitert wird:

— Festlegung einer ehrgeizigen, an den Emissionsquellen ansetzenden europäischen Politik für Industrie, Energiewirtschaft, Verkehr und Transport;

— Aufstellung eines Zeitplans zur Umsetzung dieser Politik;

— Einbeziehung anderer Politikbereiche bei der Bekämpfung der Luftverschmutzung;

— Ergänzung und Erweiterung der Forschung in Bezug auf die praktischen Ergebnisse der Umsetzung dieser Politik.

Ferner muss die Thematische Strategie um die Erörterung der finanziellen Unterstützung der Gebietskörperschaften, die die Politik zur Prävention und Luftreinhaltung maßgeblich umsetzen, erweitert werden;

2.1.7 **empfiehlt** der Kommission und den Mitgliedstaaten, eine aktivere Politik zur Förderung der Fernwärme und der Kraft-Wärme-Kopplung zu betreiben. Dadurch würde zugleich ein Beitrag zur Vermeidung von Luftverschmutzung durch die Verbrennung von Biomasse in Kleinfeuerungsanlagen geleistet. Das Ausräumen nationaler Hemmnisse - beispielsweise der durch die Wettbewerbsgesetzgebung verursachten -, die das Potenzial der Fernwärme fesseln, ist unerlässlich im Bestreben um die Verbesserung der lokalen Luftqualität. Bei neuen Wohn- und Gewerbegebieten sollte das Wärmeversorgungskonzept bereits vor der Erschließung geplant werden. Auf lokaler Ebene bestehen dafür oft die besten Voraussetzungen;

2.2 *In Bezug auf den Vorschlag für eine Richtlinie*

2.2.1 **stellt fest**, dass die von der Kommission vorgeschlagene Aktualisierung der europäischen Rechtsetzung den Bedingungen und Anforderungen der praktischen Luftreinhaltepolitik entgegenkommt und **bittet** daher die an der Erörterung beteiligten Gremien auf nationaler und europäischer Ebene, diese Bewertung zu teilen und in diesem Zusammenhang vor allem die Bestimmungen zur Flexibilisierung und damit Stärkung des Praxisbezugs mitzutragen;

Nichtberücksichtigung von Schadstoffkomponenten und Fristverlängerungen

2.2.2 **begrüßt** insbesondere, dass Bestimmungen eingeführt werden, die die Berücksichtigung örtlicher Bedingungen ermöglichen und **fordert** das Europäische Parlament und den Rat **auf**, auch gegen ablehnende Stellungnahmen festzuhalten

— an dem Vorschlag, die durch Winterstreuung hervorgerufenen Auswirkungen auf die Feinstaubbelastung aus der Bewertung der Luftqualität herauszunehmen (Art. 13 Abs. 3),

— an dem Vorschlag, die auf natürliche Ursachen herrührenden Anteile von Schadstoffen aus der Bewertung der Luftqualität herauszunehmen (entsprechend Art. 19); **fordert** die Kommission **auf**, einen Leitfaden bzw. klare Vorgaben für das Verfahren zur Messung dieser Art von Verschmutzung zu erstellen,

— und an dem Vorschlag, Ausnahmen von den Bestimmungen aufgrund besonders schwieriger (zum Beispiel topografischer) Gegebenheiten (Art. 20 Abs. 2) vorzusehen,

sowie die Möglichkeit einer Fristverlängerung in Art. 20 auf bis zu 10 Jahren vorzusehen, wenn zuvor nachgewiesen wurde, dass alle verhältnismäßigen Maßnahmen zur Minderung der Immissionen getroffen worden sind;

2.2.3 **regt** darüber hinaus **an**, in der Richtlinie eine rechtliche Möglichkeit zu schaffen, wonach - wenn außergewöhnliche Umstände (z.B. Topografie,) vorliegen, die eine Einhaltung der Bestimmungen auf längere Zeit oder auf Dauer faktisch unmöglich machen, und der Nachweis erbracht wurde, dass alle verhältnismäßigen Maßnahmen zur Minderung der Immissionen getroffen worden sind - für diese Gebiete gesonderte Vereinbarungen im Sinne der „tripartite arrangements" (d. h. Übereinkommen, die von der EU, dem jeweiligen Mitgliedstaat und einer oder mehrerer Gebietskörperschaften getroffen werden, um integrationspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund spezifischer lokaler Gegebenheiten umzusetzen) getroffen werden können;

2.2.4 **begründet** diesen Vorschlag, zum einen um Rechtsunsicherheit für Gebietskörperschaften zu vermeiden und zum anderen eine unter den gegebenen Umständen erreichbare Verringerung von Schadstoffen eine derartige Vereinbarung zu ermöglichen, und **erinnert** zur Bekräftigung dieses Vorschlags **daran**, dass ein Teil der Vertreter der Wissenschaft und sachkundiger Behörden davon ausgeht, dass die Zielwerte auch bei größten Anstrengungen in der Praxis nicht erreicht werden könnten;

Messung und Bewertung von Feinstaub

2.2.5 **stellt fest**, dass die Richtlinie in Bezug auf Feinstaub drei Grenzwerte und ein Reduzierungsziel nennt. Die Kommission ergänzt die bisherigen Luftqualitätsnormen für Feinstaub (PM_{10}) um weitere, auf die feinsten Partikel ausgerichteten Normen ($PM_{2,5}$) und begründet dies mit epidemiologischen Forschungsergebnissen (CAFE-Programm, Weltgesundheitsorganisation, Praxis in den USA und Japan), wonach die feinsten Partikel deshalb gefährlicher sind, weil sie bis in die feinsten Verästelungen der Lunge vordringen und weil eine relative hohe, andauernde Exposition mit $PM_{2,5}$ die Gesundheit mehr beeinträchtigt als gelegentliche Spitzenbelastungen;

2.2.6 **stellt** folglich **fest**, dass nach dem Richtlinienvorschlag zu den für PM_{10} geltenden Grenzwerten (in einem Messgebiet dürfen als Jahresmittelwert 40 µg/m³ und ein Tagesmittelwert von 50 µg/m³ nicht an mehr als 35 Tagen pro Jahr überschritten werden) weitere auf $PM_{2,5}$ basierende Normen (Einhaltung einer jährlichen Konzentrationsobergrenze von 25 µg/m³ und bis 2020 ein nicht verbindliches Reduktionsziel für die städtische $PM_{2,5}$ Hintergrundbelastung von 20 %) hinzu kommen sollen, und **stellt** somit **fest**, dass mit Blick auf den Feinstaub insgesamt drei Grenzwerte und ein Reduktionsziel vorgesehen werden;

2.2.7 **befürchtet**, dass dieses Nebeneinander von Bestimmungen für die Luftreinhaltepolitik im Bereich Feinstaubreduzierung rechtlich und praxisbezogen zu viele Probleme aufwirft, und **fordert** aufgrund der Überzeugungskraft der in der „Thematischen Strategie" zitierten Forschungsergebnisse über die Auswirkungen von Feinststaub, die Messung und Kontrolle der Luftverschmutzung durch Feinstaub ausschließlich auf $PM_{2,5}$ und auf einen realistischen Grenzwert und auf ein Reduktionsziel auszurichten;

2.2.8 **verweist** im Übrigen in diesem Zusammenhang auf die Tatsache, dass die Messwerte für PM_{10} und $PM_{2,5}$ (naturgemäß) stark korrelieren (somit die eine die andere Messmethode weitgehend substituiert) und es auch daher sachgemäß ist, nur eine Messmethode anzuwenden, wobei die für die Luftreinhaltepolitik relevanteren Luftqualitätsziele für $PM_{2,5}$ sinnvollerweise vorzuziehen sind. Dabei gilt es, die Änderung der Richtlinie 2004/107/EG zu berücksichtigen, damit die darin erfassten Metalle in $PM_{2,5}$ gemessen werden;

2.2.9 **begründet** den Übergang zu einer auf $PM_{2,5}$ basierenden Normierung in Verbindung mit einem Reduktionsziel für Feinstaub auch aus der Sicht der stadthygienischen Anforderungen und städtebaulichen Praxis wie folgt:

— Die Absenkung der Grundbelastung im gesamten Stadtbereich verringert das Gesundheitsrisiko mehr als die Beseitigung von Spitzenwerten an besonders belasteten Stellen innerhalb des Stadtgebiets, wobei es sich oftmals nicht um Wohnquartiere handelt.

— Der jetzige Tagesgrenzwert in seiner Rolle als auslösendes Kriterium für Maßnahmen fokussiert die praktische Luftreinhaltepolitik auf Immissionsbeseitigung, während die Einführung einer Emissionsobergrenze die Prävention von Emissionen unter Einbeziehung aller Stellen und Maßnahmen erforderlich macht;

2.2.10 **fordert** für den Fall, dass die PM_{10}-Qualitätsziele beibehalten werden, unter Hinweis auf diese Gesichtspunkte auf den Tagesgrenzwert zu verzichten und eine Normierung vorzusehen, die die Emissionsbeseitigung in den Vordergrund der Luftreinhaltepolitik lokal wie gesamträumlich rückt;

Konkretisierung der Gebiete

2.2.11 **hält** es in Übereinstimmung mit dem Vorschlag für richtig, dass die Abgrenzung der Gebiete entsprechend Art. 4 von den Mitgliedstaaten vorgenommen wird. Die Einteilung sollte nicht zu detailliert sein, sondern einen eher übergreifenden Charakter haben; **fordert** in diesem Zusammenhang, dass durch eine einheitlichen Kriterien entsprechende räumliche Anordnung der Messstationen (bei bestehenden Messstationen gegebenenfalls Gewichtung der Messergebnisse zum Ausgleich der Auswirkungen rein standortbedingter Besonderheiten) die Vergleichbarkeit der Messergebnisse im Unionsgebiet gewährleistet wird. Für die räumliche und zahlenmäßige Anordnung der Messstationen sind Vorschriften unter Anwendung einheitlicher Kriterien sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene festzulegen;

2.2.12 **äußert** in diesem Zusammenhang die Sorge, dass Maßnahmen, die lediglich auf den engeren räumlichen Bereich der Messstelle bezogen sind, so zum Beispiel durch Umlenkung des Verkehrs, die Belastung anderer Viertel zunimmt und - im schlimmsten Fall - die Bemühungen der Städte, durch Verkehrsbeschränkungen in den Wohngebieten die Unfallgefahren, die Lärmbelästigung und die Luftverschmutzung zu verringern, geradezu konterkariert wird. Bezüglich der Verringerung der Luftverschmutzung sollte die Richtlinie vorrangig darauf abstellen, die Zahl der der Luftbelastung ausgesetzten Menschen zu senken;

Solidarische Finanzierungsregelungen

2.2.13 **verlangt** eine finanzielle Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten und deren Gebietskörperschaften, die die Hauptlasten der Luftreinhaltung zu tragen haben;

Forschungsbemühungen, Einbeziehung der Vertreter der Gebietskörperschaften

2.2.14 **stellt** mit Sorge **fest**, dass die Einschätzungen der Wissenschaftler über die möglichst erfolgreiche und möglichst kostengünstigste Luftreinhaltepolitik sich noch widersprechen und **fordert** daher weitere Forschungsbemühungen, wobei unbedingt die Wirkungs- und Folgeabschätzungsforschung bezogen auf die praktische Umsetzung verstärkt werden muss;

2.2.15 **fordert** eindringlich, dass Sachverständige aus den Verbänden, die die Interessen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften vertreten, an der Ausarbeitung der Luftreinhaltepolitik unmittelbar beteiligt werden.

Brüssel, den 26. April 2006

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen
Michel DELEBARRE