II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 3. Mai 2006

zum Entwurf der vom Königreich der Niederlande nach Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag notifizierten einzelstaatlichen Bestimmungen zur Festlegung von Grenzwerten für die Partikelemissionen von Kraftfahrzeugen mit Dieselmotor

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2006) 1791)

(Nur die niederländische Fassung ist verbindlich)

(2006/372/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95 Absatz 6,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I SACHVERHALT

1. Einschlägiges Gemeinschaftsrecht

(1) In Anhang I Nummer 5.3.1.4 der Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zu Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates vom 20. März 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung [1] wird der Grenzwert für die Partikelemissionen von Dieselfahrzeugen der Klasse M (im Sinne von Anhang I Teil A der Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger [2]) auf 25 Milligramm pro Kilometer festgesetzt. Ausgenommen sind Fahrzeuge der Klasse M mit einer zulässigen Gesamtmasse über 2 500 kg und Fahrzeuge der Klass N_1 Gruppe I. Dieser Grenzwert gilt seit dem 1. Januar 2005 für neue Fahrzeugtypen und seit dem 1. Januar 2006 für alle Neufahrzeuge. Für Dieselfahrzeuge der Klasse N_1 Gruppe II beträgt der Grenzwert der Partikelemissionen 40 Milligramm pro km, für Dieselfahrzeuge der Klasse N_1 Gruppe II und der Klasse M mit einer zulässigen Gesamtmasse über 2 500 kg beträgt er 60 Milligramm pro Kilometer. Die beiden letzten Grenzwerte gelten seit dem 1. Januar 2006 für neue Fahrzeugtypen und ab dem 1. Januar 2007 für alle Neufahrzeuge.

(2) Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 98/69/EG „dürfen die Mitgliedstaaten … aus Gründen, die sich auf die Luftverunreinigung durch Fahrzeugemissionen beziehen,

— weder die Erteilung der EG-Typgenehmigung gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 70/156/EWG verweigern noch

— die Erteilung der Betriebserlaubnis mit nationaler Geltung verweigern noch

— die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 70/156/EWG verbieten,

wenn die Fahrzeuge den Vorschriften der Richtlinie 70/220/EWG in der durch die vorliegende Richtlinie geänderten Fassung entsprechen."

(3) Am 21. Dezember 2005 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Emissionen, über den Zugang zu Reparaturinformation für Kraftfahrzeuge und zur Änderung der Richtlinien 72/306/EWG und …/…/EG [3] an. Darin ist eine Senkung des Grenzwertes für die Partikelemissionen von Dieselfahrzeugen auf 5 Milligramm pro Kilometer vorgesehen. Dieser neue Grenzwert wird für neue Fahrzeugtypen der Klassen M und N_1 Gruppe I 18 Monate und 1 Tag nach dem Inkrafttreten der Verordnung und für alle Neufahrzeuge der Klassen M und N_1 Gruppe I 36 Monate nach ihrem Inkrafttreten verbindlich.

[1] ABl. L 350 vom 28.12.1998, S. 1.
[2] ABl. L 42 vom 23.2.1970, S. 1.
[3] KOM(2005) 683 endgültig.

(4) Die Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft ([4]) legt in Verbindung mit der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität ([5]) Grenzwerte für die Konzentration von PM_{10} fest. PM_{10} ist definiert als „die Partikel, die einen größenselektierenden Lufteinlass passieren, der für einen aerodynamischen Durchmesser von 10 µm eine Abscheidewirksamkeit von 50 % aufweist". Nach Artikel 5 der Richtlinie 99/30/EG sind diese Grenzwerte seit dem 1. Januar 2005 verbindlich. Nach Anhang III derselben Richtlinie beträgt der Jahresgrenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit 40 $\mu g/m^3$, der 24-Stunden Grenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit beträgt 50 $\mu g/m^3$ und darf nicht öfter als 35 Mal pro Kalenderjahr überschritten werden.

(5) Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 96/62/EG bestimmt: „Die Mitgliedstaaten erstellen Aktionspläne, in denen die Maßnahmen angegeben werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder der Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken. Diese Pläne können, je nach Fall, Maßnahmen zur Kontrolle und, soweit erforderlich, zur Aussetzung der Tätigkeiten vorsehen, die zu einer Überschreitung der Grenzwerte beitragen, einschließlich des Kraftfahrzeugverkehrs."

2. **Notifizierte einzelstaatliche Rechtsvorschrift**

(6) Das Königreich der Niederlande hat der Kommission den Entwurf einer Verordnung übermittelt, die für Nutzfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse bis 1 305 kg (Fahrzeugklasse N_1 Gruppe I) und für Pkw (Fahrzeugklasse M_1) im Sinne der Definitionen in Artikel 1.1 (h) und 1.1 (at) des *Voertuigreglement* einen Grenzwert der Partikelemissionen von 5 mg/km verbindlich festlegt. Dieser Grenzwert soll für alle Dieselfahrzeuge gelten, die nach dem 31. Dezember 2006 erstmalig zugelassen werden. Damit wird die Ausrüstung dieser Fahrzeuge mit einem Partikelfilter unumgänglich.

(7) Die von den niederländischen Behörden notifizierte Maßnahme besteht in einer Änderung der Rechtsvorschrift, die die Anforderungen festlegt, die Kraftfahrzeuge und ihre Komponenten während ihrer gesamten Nutzungsdauer jederzeit erfüllen müssen (*Voertuigreglement*). Die Erfüllung dieser Anforderungen wird im Rahmen der technischen Überwachung regelmäßig überprüft, ihre Überprüfung kann auch von der Polizei veranlasst werden.

(8) Der beigefügten Begründung zufolge betrifft die Rechtsvorschrift nicht das Typgenehmigungsverfahren. Anscheinend wird einem in einem anderen Mitgliedstaat nach dem EG-Verfahren typgenehmigten Fahrzeug nicht die Zulassung in den Niederlanden verweigert, und Fahrzeuge, die die Anforderungen der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG erfüllen, sollten weiterhin in den Niederlanden typgenehmigt werden. Wenn aber solche Fahrzeuge erstmalig im Rahmen der technischen Überwachung oder auf Veranlassung der Polizei geprüft werden, wird festgestellt, dass sie den Bestimmungen der notifizierten Rechtsvorschrift nicht entsprechen.

(9) Die notifizierte Rechtsvorschrift hat also zur Folge, dass ab dem 1. Januar 2007 Neufahrzeuge der Klassen N_1 Gruppe I und M_1, die mehr als 5 mg/km Partikel emittieren, nicht mehr betrieben werden dürfen.

II **VERFAHREN**

(10) Mit Schreiben vom 2. November 2005 teilte das Königreich der Niederlande der Kommission nach Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag seine Absicht mit, eine Verordnung zur Begrenzung der Partikelemissionen von Kraftfahrzeugen mit Dieselmotor zu erlassen, die von den Bestimmungen der Richtlinie 98/69/EG abweicht.

(11) Mit Schreiben vom 23. November 2005 bestätigte die Kommission der niederländischen Regierung den Empfang der Notifizierung nach Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag und teilte ihr mit, dass die Sechsmonatsfrist nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag am 5. November 2005, dem Tag nach Eingang der Mitteilung, angelaufen war.

(12) Mit Schreiben vom 17. Januar 2006 unterrichtete die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten von der vom Königreich der Niederlande eingegangenen Notifizierung. Sie machte die Notifizierung ferner im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([6]) bekannt, um andere interessierte Kreise über die vom Königreich der Niederlande geplante einzelstaatliche Maßnahme und die dafür angegebenen Gründe zu informieren.

(13) Mit Schreiben vom 10. März 2006 informierten die niederländischen Behörden die Kommission über einen aus neuerer Zeit stammenden Bericht der niederländischen Umweltagentur mit dem Titel „New understanding of the scale of the particulate matter problem", aus dem hervorgeht, dass die PM_{10}-Konzentrationen 10 bis 15 % niedriger sind als bisher angenommen.

([4]) ABl. L 163 vom 29.6.1999, S. 41.
([5]) ABl. L 296 vom 21.11.1996, S 55.
([6]) ABl. C 12 vom 18.1.2006, S. 5.

(14) Um die von den niederländischen Behörden vorgebrachten Argumente zu prüfen, holte die Kommission den fachlichen Rat eines Expertenkonsortiums ein, das vom niederländischen Forschungsinstitut TNO (Nederlandse Organisatie voor **t**oegepast-**n**atuurwetenschappelijk **o**nderzoek) koordiniert wurde. Das Konsortium legte seinen Bericht am 27. März 2006 vor ([7]).

III **RECHTLICHE BEURTEILUNG**

1. **Prüfung der Zulässigkeit**

(15) Nach Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag „teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für die Einführung der Kommission mit."

(16) Mit ihrer Notifizierung beantragen die niederländischen Behörden die Genehmigung, neue einzelstaatliche Bestimmungen einzuführen, die von der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG abweichen. Diese Richtlinie ist eine Maßnahme zur vollständigen Harmonisierung der technischen Vorschriften für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen. Sie legt für die Partikelemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit Dieselmotor einen Grenzwert von 25 mg/km fest.

(17) Beim Vergleich der Bestimmungen der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG mit den von den niederländischen Behörden notifizierten einzelstaatlichen Bestimmungen zeigt sich, dass die geplante niederländische Verordnung aus Gründen der Begrenzung der Luftverschmutzung durch Emissionen von Kraftfahrzeugen strengere Vorschriften für deren technische Überwachung enthält als die Richtlinie. Insbesondere wird in der notifizierten Verordnung für Nutzfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse bis 1 305 kg (Fahrzeugklasse N_1 Gruppe I) und für Pkw (Fahrzeugklasse M_1) ein Partikelgrenzwert von 5 mg/km verbindlich festlegt. Damit können Fahrzeuge dieser Klassen, die den Anforderungen der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG entsprechen, in den Niederlanden nicht mehr betrieben werden. Es ist zu beachten, dass die Richtlinie wirkungslos würde, könnten die Mitgliedstaaten aus Gründen der Begrenzung der Luftverschmutzung durch Emissionen von Kraftfahrzeugen abweichende Vorschriften für deren technische Überwachung erlassen. Eine EG-Typgenehmigung muss über einen Zeitraum gültig bleiben, der deutlich über den Zeitpunkt der ersten technischen Überprüfung des Fahrzeugs hinaus geht. Jede andere Auslegung würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, das EG-Typgenehmigungssystem zu unterlaufen.

(18) Wie in Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag vorgesehen haben die niederländischen Behörden der Kommission den Wortlaut der von ihnen geplanten Bestimmungen notifiziert, die über die Anforderungen der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG hinaus gehen. Dem Antrag auf Genehmigung dieser Bestimmungen hatten sie eine Darlegung der Gründe beigefügt, die nach ihrer Auffassung die Einführung dieser Bestimmungen rechtfertigen.

(19) Der Antrag der Niederlande auf Genehmigung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von den Bestimmungen der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG abweichen, ist deshalb nach Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag zulässig.

2. **Prüfung in der Sache**

(20) Nach Artikel 95 EG-Vertrag muss die Kommission sicherstellen, dass alle Voraussetzungen gegeben sind, unter denen ein Mitgliedstaat unter Berufung auf diesen Artikel von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen kann.

(21) Sie muss deshalb prüfen, ob die in Artikel 95 Absatz 5 genannten Bedingungen erfüllt sind. Danach müssen von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichende einzelstaatliche Bestimmungen begründet sein durch:

a) neue wissenschaftliche Erkenntnisse zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt,

b) ein spezifisches Problem für diesen Mitgliedstat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt.

(22) Nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag muss die Kommission, falls sie abweichende einzelstaatliche Bestimmungen für gerechtfertigt hält, außerdem prüfen, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarktes behindern.

(23) Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen, die Abweichungen von den Grundsätzen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Einheit des Binnenmarktes zulassen, eng auszulegen. Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag ist eine solche Bestimmung. Bei ihrer Auslegung ist deshalb darauf zu achten, dass ihr Anwendungsbereich nicht auf andere als die Fälle ausgeweitet wird, die in ihr ausdrücklich vorgesehen sind.

([7]) TNO-Bericht 06.OR.VM.013.1/IJR „Evaluation of the Dutch request for derogation to Directive 98/69/EC", March 27, 2006 (im Folgenden als „TNO-Bericht" bezeichnet).

(24) In Anbetracht des durch Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag vorgegebenen Zeitrahmens muss sich die Kommission bei ihrer Entscheidung darüber, ob eine ihr nach Artikel 95 Absatz 5 notifizierte einzelstaatliche Maßnahme gerechtfertigt ist, auf die vom Antrag stellenden Mitgliedstaat angegebenen Gründe stützen. Folglich muss der Antragsteller den Nachweis dafür erbringen, dass die von ihm geplante Maßnahme gerechtfertigt ist. Das Verfahren des Artikels 95 EG-Vertrag, insbesondere die darin festgesetzte knappe Entscheidungsfrist, zwingt die Kommission, sich auf die Prüfung der vom Antrag stellenden Mitgliedstaat übermittelten Unterlagen zu beschränken, ohne selbst nach möglichen Begründungen zu suchen.

1. *Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse*

(25) Die niederländischen Behörden halten ihren Antrag für gerechtfertigt, weil seit Verabschiedung der Richtlinie 98/69/EG neue wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkung von Feinstaubpartikeln auf Gesundheit und Umwelt gewonnen worden sind. Nach diesen Erkenntnissen verursachen übermäßige Partikelemissionen gesundheitliche Schäden und führen u. a. zu vorzeitigem Tod und zur Beeinträchtigung der Lungenfunktion.

(26) Die von den Niederlanden übermittelten Unterlagen zu neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Auswirkungen von Feinstaubpartikeln auf Gesundheit und Umwelt umfassen nationale und internationale Studien, Veröffentlichungen und Gutachten. Sie geben einen umfassenden Überblick über die seit Verabschiedung der Richtlinie 98/69/EG gewonnenen Erkenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen der Exposition gegenüber Feinstaub.

(27) Die niederländischen Behörden führen an, dass ein Zusammenhang zwischen der Exposition gegenüber Feinstaub und verschiedenen gesundheitlichen Schäden inzwischen erwiesen ist, was auch in zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen aus neuerer Zeit bestätigt wird. Die von Feinstaub verursachten gesundheitlichen Schäden können unterteilt werden in solche, die auf relativ kurzzeitige Exposition zurückzuführen sind (akute Schäden) und solche, die auf langfristige Exposition zurückzuführen sind (chronische Schäden). Aus den von den Niederlanden übermittelten Studien geht hervor, dass die Schäden infolge kurzzeitiger Exposition zwar nicht zu vernachlässigen sind, dass die Langzeitexposition gegenüber Feinstaub aber zu ernsthafteren Schäden führt. Folgen kurzzeitiger Exposition sind u. a. entzündliche Reaktionen der Lunge, Atembeschwerden, Schädigung des Herz-Kreislauf-Systems, erhöhter Gebrauch von Medikamenten, häufigere Krankenhausaufenthalte und erhöhte Sterblichkeit. Folgen von Langzeitexposition sind u. a. Zunahme von Erkrankungen der unteren Atemwege und chronischen obstruktiven Lungenkrankheiten, Beeinträchtigung der Lungenfunktion bei Kindern und Erwachsenen und verminderte Lebenserwartung, überwiegend infolge von Herz-Lungen-Erkrankungen und wahrscheinlich von Lungenkrebs.

(28) Aus den von den niederländischen Behörden übermittelten Unterlagen geht hervor, dass die gesundheitsschädliche Wirkung von Feinstaubpartikeln bestimmter Fraktionen und aus bestimmten Quellen zwar nicht vollständig erwiesen ist, dass aber die Ergebnisse neuerer epidemiologischer und toxikologischer Studien darauf hindeuten, dass Feinstaubpartikel aus Verbrennungsprozessen wie Russ aus Dieselmotoren besonders schädlich sind, weil Feinstaubpartikel aus der Primärverbrennung sehr klein sind und Stoffe wie Übergangsmetalle und reaktionsfähige organische Verbindungen enthalten. Wegen ihrer geringen Größe können Feinstaubpartikel aus Verbrennungsprozessen die Schutzmechanismen des menschlichen Organismus umgehen und in die Blutbahn und verschiedene Gewebe gelangen. Die niederländischen Behörden weisen darauf hin, dass in epidemiologischen Studien an großen Populationen kein Konzentrationsschwellenwert ermittelt werden konnte, unterhalb dessen Feinstaub in der Luft keinen Einfluss auf Morbidität und Mortalität hat.

(29) Die niederländischen Behörden halten es zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung für geboten, deren Exposition gegenüber vom Straßenverkehr emittierten Feinstaubpartikeln so rasch und so weit wie möglich zu vermindern, obwohl die Auswirkungen solcher Partikel auf die Gesundheit derzeit noch nicht ausreichend quantifiziert werden können.

(30) Nach Ansicht der niederländischen Behörden belegen neuere wissenschaftliche Untersuchungen, dass Feinstaub für bestimmte Gruppen ein höheres Gesundheitsrisiko birgt. Zu diesen Gruppen gehören Personen, die von Natur aus anfällig für Schäden durch Feinstaubexposition sind (wie Personen mit entsprechender genetischer Disposition, kleine Kinder, alte Menschen, Personen mit Atemwegs- und Lungenerkrankungen), Personen, die bedingt durch soziale und Umweltfaktoren oder durch ihr persönliches Verhalten dafür anfälliger werden, und Personen, die Luftschadstoffen in hohem Maße ausgesetzt sind, weil sie in der Nähe einer verkehrsreichen Straße wohnen oder viel Zeit im Freien verbringen. Da in den Niederlanden ein großer Teil der Bevölkerung in Städten und in der Nähe verkehrsreicher Straßen wohnt, bildet Feinstaub dort nach Ansicht der niederländischen Behörden eine erhebliches Gesundheitsrisiko für die Bevölkerung.

(31) Die Kommission merkt an, dass die Auswirkungen der Feinstaubkonzentration in der Luft auf Umwelt und Gesundheit zum Teil schon vor Verabschiedung der Richtlinie 98/69/EG bekannt waren. Schon damals wurde angenommen, dass feinere Partikel gesundheitsschädlicher sind als grobe. Allerdings lagen nur wenige Studien zu dieser Frage vor. Seither wurden zahlreiche neue epidemiologische Studien zu verschiedenen Aspekten der Feinstaubexposition und ihrer Auswirkungen auf die Gesundheit durchgeführt. Sie belegen insbesondere die Annahme, dass feine Staubpartikel gesundheitsschädlicher sind als gröbere ([8]). Die Ergebnisse dieser neuen Studien veranlassten die Weltgesundheitsorganisation, in den Jahren 2000, 2003 und 2004 ihre „Leitlinien für die Luftqualität in Europa" zu aktualisieren und für die Partikelkonzentration neue Werte festzusetzen ([9]).

(32) Nach den vorstehenden Ausführungen verfügen die Niederlande über die von Artikel 95 Absatz 5 geforderten neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Schutz der Umwelt, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie 98/69/EG noch nicht vorlagen.

2. *Spezifisches Problem der Niederlande, das nach Verabschiedung der Richtlinie 98/68/EG aufgetreten ist*

(33) Die niederländischen Behörden vertreten die Auffassung, dass in ihrem Land ein spezifisches Problem aufgetreten ist, dass bei Verabschiedung der Richtlinie 98/69/EG noch nicht bestand. Zum einen argumentieren sie, dass die Niederlande seit etwa eineinhalb Jahren Schwierigkeiten haben, der Richtlinie 99/30/EG nachzukommen. Zum anderen führen sie an, dass infolge des Anstiegs der Benzinpreise, eines vielfältigeren Angebots an Dieselmodellen und der stark verbesserten Leistung und Wirtschaftlichkeit von Dieselmotoren der Bestand an Diesel-Pkw deutlich zugenommen hat. Der Anteil der Dieselfahrzeuge am Pkw-Bestand wuchs von unter 15 % im Jahr 1995 auf ca. 25 % heute. Mit einer derartigen Zunahme war bei Verabschiedung der Richtlinie 98/69/EG nicht zu rechnen. Aufgrund all dieser Faktoren machte sich das heutige Problem der Luftverschmutzung erst nach 1998 bemerkbar.

(34) Feinstaub gibt den niederländischen Behörden Anlass zu erheblicher Besorgnis, weil in den Niederlanden die Bevölkerung und die Infrastruktur stärker konzentriert sind als in anderen europäischen Ländern. Nach ihrer Ansicht nehmen die Niederlande eine Sonderstellung in Europa ein, weil sie den Raum besonders intensiv nutzen und eine sehr hohe Dichte von Menschen, Haustieren, Verkehr und Industrie aufweisen, was zu hohen Emissionen je Quadratkilometer führt. Außerdem machen die niederländischen Behörden geltend, dass die Schadstoffbelastung ihres Landes zu einem erheblichen Teil ihren Ursprung im Ausland hat. So werden 45 % der gesamten Feinstaubbelastung in den Niederlanden vom Menschen verursacht, und zwei Drittel davon stammen aus dem Ausland. In den Städten beträgt der inländische Anteil an der anthropogenen Feinstaubbelastung 30—45 %, wobei der Verkehr eine der Hauptverursacher ist.

(35) Nach Angabe der niederländischen Behörden werden die in der Richtlinie 99/30/EG festgelegten Grenzwerte der Feinstaubkonzentration in der Luft in weiten Teilen der Niederlande nicht eingehalten. Zwar haben die Partikelemissionen der einzelnen Fahrzeuge in den Niederlanden zwischen 1990 und 2003 stark abgenommen, doch reicht das wegen des sehr dichten Verkehrs und der sehr hohen Bevölkerungs- und Bebauungsdichte nicht aus, um die Gesundheitsrisiken der Feinstaubexposition deutlich zu mindern und die europäischen Luftqualitätsnormen zu erfüllen.

(36) Von den gesamten inländischen Feinstaubemissionen stammt nach Angabe der niederländischen Behörden ein Drittel vom Verkehr, ein weiteres Drittel von der Industrie und etwa ein Viertel von der Landwirtschaft. Feinstaubpartikel aus Motorabgasen gehören zu den gesundheitsschädlichsten. Den größten Teil der Feinstaubexposition verursacht aber der Verkehr, weil er seine Schadstoffe in der Nähe von Wohnungen und anderen sensiblen Flächennutzungen emittiert.

(37) In den ihrer Notifizierung beigefügten Dokumenten „Milieubalans 2005" (Umweltbilanz 2005) und „Fijn stof nader bekeken" (Feinstaub näher betrachtet) weisen die niederländischen Behörden darauf hin, dass die Feinstaubkonzentration in der Luft in weiten Teilen der Niederlande die europäischen Grenzwerte überschreitet und geben an, dass im Jahr 2010 die Überschreitung der Tagesgrenzwerte immer noch häufig, die Überschreitung der Jahresgrenzwerte dagegen nur noch selten vorkommen wird. Sie merken an, dass Überschreitungen der Grenzwerte der Richtlinie 99/30/EG in fast allen europäischen Großstädten zu beobachten sind. In den Niederlanden, in Belgien, im Ruhrgebiet und im industrialisierten Norden Italiens sind diese Überschreitungen jedoch großräumiger als in anderen Mitgliedstaaten.

(38) Die niederländischen Behörden halten es für unmöglich, aus diesen Fakten weit reichende Schlüsse zu ziehen, ohne die Größe und die besonderen Gegebenheiten in den verschiedenen Regionen zu berücksichtigen. Sie weisen auch darauf hin, dass die Luftqualität in den Niederlanden sehr aufwändig ermittelt wird und zusätzlich zu den vorgeschriebenen Messungen komplexe Modelle zur Anwendung kommen. Nur wenige andere EU-Mitgliedstaaten arbeiten mit Modellen, die meisten beschränken sich auf die Messungen. Einige der festgestellten Unterschiede könnten auf die Verwendung unterschiedlicher

([8]) „Health aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide", Bericht einer Arbeitsgruppe der WHO, 2003.

([9]) Meta-analysis of time-series studies and panel studies of Particulate matter (PM) and Ozone (O_3), WHO, Regionalbüro für Europa, 2004.

Korrekturfaktoren zurückzuführen sein. So werden in den Niederlanden die Messwerte mit einem Faktor von 1,33 multipliziert. Nach Angabe der niederländischen Behörden folgen einige Mitgliedstaaten der Empfehlung der Kommission und arbeiten mit einem Korrekturfaktor von 1,3. Die meisten aber arbeiten mit kleineren oder ohne Korrekturfaktoren. Außerdem erfassen nicht alle Mitgliedstaaten die Luftqualität straßenweise, sodass dort wahrscheinlich etliche Zonen mit erhöhter Schadstoffkonzentration nicht ermittelt werden.

(39) Schließlich weisen die niederländischen Behörden auf die besondere Rechtslage in ihrem Land hin. Nach der 2001 in Kraft getretenen Luftqualitätsverordnung können Neu- und Ausbauprojekte gestoppt werden oder es können Änderungen an ihnen verlangt werden, wenn zu befürchten ist, dass sie sich nachteilig auf die Luftqualität auswirken. Bisher wurden bei verschiedenen gerichtlichen Instanzen, u. a. beim Staatsrat, über 40 Einwendungen gegen Raumordnungsprojekte mit der Begründung erhoben, sie seien möglicherweise nicht mit der Luftqualitätsverordnung vereinbar. In einem Drittel der Fälle erklärte der Staatsrat den Plan für ungültig.

(40) Die Kommission merkt an, dass zwar ein erheblicher Anteil des die Niederlande belastenden Feinstaubs über die Grenzen transportiert wird, dieser Anteil jedoch nicht höher ist als in den anderen Benelux-Staaten ([10]). Sie merkt ferner an, dass in den Niederlanden die Binnen- und Seeschifffahrt einen erheblich höheren Anteil an der Feinstaubbelastung haben als in den übrigen Mitgliedstaaten ([11]). Der große Hafen Rotterdam ist zwar selbst keine vorherrschende Quelle von Feinstaub, er hat aber einen erheblichen Einfluss auf Wirtschaftstätigkeit und Verkehr in den Niederlanden und in ihrer Nachbarschaft ([10]).

(41) Aus den nach der Richtlinie 96/62/EG des Rates übermittelten jährlichen Berichten geht hervor, dass in den Niederlanden im Jahr 2003 keine bedeutend höheren Grenzwertüberschreitungen zu beobachten waren als in anderen Mitgliedstaaten (wie Belgien, Österreich, Griechenland, Tschechien, Litauen, Slowenien und der Slowakischen Republik). Da die Niederlande für 2004 noch keine amtlichen Daten übermittelt haben, ist es nicht möglich, für das Jahr 2004 die Luftqualität in den Niederlanden mit der in anderen Mitgliedstaaten zu vergleichen. Außerdem hat die niederländische Umweltagentur (Milieu- en Natuurplanbureau — MNP) kürzlich (im März 2006) einen neuen Bericht über die PM_{10}-Konzentrationen veröffentlicht, aus dem hervorgeht, dass die festgestellten Konzentrationen um 10 bis 15 % niedriger sind als zunächst angenommen. Die Abnahme PM_{10}-Konzentration ist ortsabhängig und ist in ländlichen Regionen größer als in Städten. Dem MNP-Bericht zufolge wird sich die Zahl der Gebiete, in denen die Schadstoffgrenzwerte überschritten werden, in den Zeiträumen 2005 bis 2010 und 2010 bis 2015 jeweils halbieren.

(42) Die Daten für 2003 und die von der niederländischen Regierung übermittelten neuen Informationen, die dem MNP-Bericht entnommen sind, begründen erhebliche Zweifel daran, dass in den Niederlanden ein spezifisches Problem besteht, d. h, dass es den Niederlanden deutlich schwerer fällt als anderen Mitgliedstaaten, die Grenzwerte der Luftqualitäts-Richtlinie einzuhalten. Insbesondere ist in den Niederlanden die Gesamtpartikelemission (PM_{10} und $PM_{2.5}$) je Quadratkilometer nur halb so groß wie in Belgien ([11]).

(43) Konkret: es erscheint zweifelhaft, ob ein spezifisches Problem hinsichtlich der Richtlinie 98/69/EG besteht. Wie bereits unter Ziffer 40 gesagt ist für die Niederlande kennzeichnend, dass die Binnen- und Seeschifffahrt einen erheblich höheren Anteil an der Feinstaubbelastung haben als in den übrigen Mitgliedstaaten. Zudem liegt der Anteil von Diesel-Pkw (25 % der Neuwagen) deutlich unter dem EU-Durchschnitt (ca. 50 % der Neuwagen). Es erscheint deshalb fraglich, ob hinsichtlich der Partikelemissionen von unter die Richtlinie 98/69/EG fallenden Dieselfahrzeugen ein spezifisches Problem besteht.

(44) Die Niederlande haben nach Auffassung der Kommission nicht hinreichend belegt, dass sie ein spezifisches Problem hinsichtlich der Richtlinie 98/69/EG haben.

3. *Prüfung nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag*

(45) Nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag hat die Kommission zu prüfen, ob die notifizierten einzelstaatlichen Bestimmungen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarktes behindern.

(46) Die letztgenannte Bedingung darf nicht so verstanden werden, dass nationale Maßnahmen mit Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes grundsätzlich unzulässig sind. Jede nationale Maßnahme, mit der von einer zur Verwirklichung des Binnenmarktes erlassenen Harmonisierungsmaßnahme abgewichen wird, wirkt sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes aus. Damit die in Artikel 95 EG-Vertrag vorgesehene Möglichkeit einer Abweichung überhaupt genutzt werden kann, ist nach Ansicht der Kommission eine Behinderung des Binnenmarktes im Sinne von Artikel 95 Absatz 6 zu verstehen als eine durch eine nationale Maßnahme verursachte Störung, die in einem Missverhältnis zu dem mit ihr verfolgten Ziel steht.

([10]) Siehe TNO-Bericht, S. 5.
([11]) Siehe TNO-Bericht, S. 31.

(47) Nach Auffassung der niederländischen Behörden ist die Maßnahme notwendig, um die Umweltqualität zu verbessern und die menschliche Gesundheit zu schützen, und ist weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. In Anbetracht der Risiken von Feinstaubemissionen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit und der besonderen Schadstoffbelastung in dicht besiedelten Regionen wie den Niederlanden sei die Maßnahme dem mit ihr verfolgten Ziel angemessen. Außerdem seien alle Fahrzeugtypen mit nennenswertem Dieselanteil bereits mit Partikelfilter erhältlich oder würden demnächst damit erhältlich sein. Die notifizierte Maßnahme würde die Hersteller also nicht zu radikalen Änderungen an ihren Fahrzeugen zwingen.

(48) Die Regierungen Frankreichs und Italiens haben innerhalb der vorgesehenen Frist zu der von den Niederlanden notifizierten Maßnahme Stellung genommen. Alle sind der Ansicht, dass diese Maßnahme den Binnenmarkt für Kraftfahrzeuge verzerren würde. Sie verweisen die Niederlande auf die Möglichkeit, durch Steueranreize die vorzeitige Einführung von Fahrzeugen zu fördern, die bereits den Euro 5-Grenzwert für Partikelemissionen von 5 mg/km einhalten. So könnte eine künftige europäische Emissionsnorm vorzeitig angewandt werden, ohne dass der Binnenmarkt für Kraftfahrzeuge gestört würde.

(49) Wie bereits in Ziffer 46 gesagt ist eine Behinderung des Binnenmarktes im Sinne von Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag zu verstehen als eine durch eine nationale Maßnahme verursachte Störung, die in einem Missverhältnis zu dem mit ihr verfolgten Ziel steht. Die Kommission richtet ihre Prüfung nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag deshalb auf den Aspekt der Verhältnismäßigkeit. Sie beurteilt, ob die notifizierte Maßnahme über das hinausgeht, was zur Erreichung des erklärten Ziels der Verbesserung von Umwelt- und Gesundheitsschutz erforderlich ist. Dabei lässt sie sich von dem Grundsatz leiten, dass von mehreren geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen ist, die mit den geringsten Beschränkungen verbunden ist.

(50) Die Kommission erkennt sehr wohl die Notwendigkeit, die Emissionen von Luftschadstoffen durch Kraftfahrzeuge weiter zu vermindern. Deshalb hat sie vor kurzem die bereits erwähnten Euro 5-Grenzwerte vorgeschlagen. Die Partikelemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen sollen nach diesem Vorschlag um 80 % gesenkt werden. Der Euro 5-Vorschlag ist ein Kompromiss. Einerseits sollen Kraftfahrzeuge umweltfreundlicher werden, andererseits muss den Herstellern genug Zeit für Entwicklung und Produktionsplanung gegeben werden. Das kommt insbesondere in den Bestimmungen für das Inkrafttreten der neuen Grenzwerte zum Ausdruck. Mit der von ihnen geplanten vorgezogenen Anwendung der Euro 5-Grenzwerte für Partikelemissionen würden die niederländischen Behörden die Vorlaufzeit für die Umsetzung drastisch verkürzen. Das brächte erhebliche Nachteile für die Fahrzeughersteller mit sich, da sie dann ihre Fahrzeuge an die besonderen Anforderungen des niederländischen Marktes anpassen oder ihr Angebot auf diesem Markt einschränken müssten. Es ist zu beachten, dass derzeit noch nicht alle Fahrzeugtypen der Klassen M_1 und N_1 Gruppe I mit Partikelfilter erhältlich sind. Die niederländischen Behörden führen an, dass in den Niederlanden etliche Typen von Diesel-Pkw bereits mit Partikelfilter erhältlich sind oder demnächst erhältlich sein werden. Soweit der Kommission bekannt ist (Stand Dezember 2005), sind jedoch von den ca. 710 auf dem niederländischen Markt angebotenen Pkw-Typen mit Dieselmotor mindesten 240 nicht mit Partikelfilter erhältlich und könnten in den Niederlanden nicht mehr angeboten werden, wenn die geplante Maßnahme erlassen würde. Da es bei einigen Modellen die größeren Motoren sind, die mit Partikelfilter ausgerüstet werden, besteht die Gefahr, dass die niederländische Maßnahme gerade die kleineren, verbrauchsgünstigeren Motoren dieser Modelle vom niederländischen Markt ausschliessen könnte, und das würde der Politik der EU zur Senkung der CO_2-Emissionen zuwider laufen.

(51) Nach Auskunft der niederländischen Behörden ist die von ihnen geplante Maßnahme Teil eines Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Luftqualität in den Niederlanden („Prinsjesdag"-Maßnahmenpaket). Es betrifft überwiegend den Straßenverkehr, weil Partikel in Motorabgasen zu den schädlichsten Feinstaubpartikeln zählen. Vorgesehen sind u. a. Prämien für die Ausrüstung neuer und älterer Dieselfahrzeuge mit Partikelfiltern, Anreize zur Minderung der Umweltbelastung durch den Stadtverkehr, den LKW-Verkehr und den Schiffsverkehr und die Förderung umweltfreundlicher Kraftstoffe. Derzeit wird untersucht, ob eine Abwrackprämie für ältere (Diesel-) Fahrzeuge wirtschaftlich sinnvoll ist. Das Maßnahmenpaket umfasst weitere Maßnahmen für den Verkehr, die Industrie und die Landwirtschaft, u. a. lokale Maßnahmen wie die Senkung der zulässigen Geschwindigkeit auf bestimmten Straßen. Vorgesehen sind auch lokale Maßnahmen wie die Aufstellung und Umsetzung kommunaler Luftqualitätspläne, die Förderung eines umweltfreundlicheren Verkehrs in den Kommunen und Provinzen und die Gewährung von Zuschüssen zu den Kosten für die Ausrüstung von Fahrzeugen mit leistungsfähiger Emissionsschutztechnik wie Partikelfilter. Außerdem werden Kommunen unterstützt, die nur schadstoffarmen oder leisen Fahrzeugen die Zufahrt zu städtischen Kerngebieten gestatten wollen.

(52) Die niederländischen Behörden geben einen Überblick über alle von ihnen geplanten Maßnahmen mit einer Analyse von Kosten und Nutzen. Einige der Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets sind fest geplant, ausführlich spezifiziert, finanziell gesichert und fallen in die Zuständigkeit der Zentralregierung. Über andere wird später oder von anderen Stellen (wie etwa der Europäischen Union) entschieden, ihre Rechtsnatur und ihre Finanzierung stehen noch nicht fest oder für sie ist nicht die Zentralregierung zuständig.

(53) Damit beurteilt werden kann, ob die notifizierte Maßnahme im Hinblick auf die erklärten Ziele verhältnismäßig ist, ist nach Ansicht der Kommission zu untersuchen, inwieweit den niederländischen Behörden alternative Mittel zur Verfügung stehen, die bei gleichem Effekt (Senkung der Konzentration von Feinstaub, insbesondere von Ultrafeinstaub, in der Luft) den Binnenmarkt weniger stören. Dabei ist zunächst der potenzielle Nutzen der notifizierten Maßnahme zu prüfen.

(54) Nach Auskunft der niederländischen Behörden wäre für das Jahr 2010 eine Reduzierung der gesamten emittierten Partikelmasse um 400 bis 500 t zu erwarten, wenn ab 1. Januar 2007 für Fahrzeuge der Klassen M_1 und N_1 Gruppe I ein Partikelfilter vorgeschrieben wäre. Das entspricht ca. 50 % der Reduzierung, die von der Gesamtheit der für den Straßenverkehr geplanten Maßnahmen erwartet wird. Die Zahlen beruhen auf der Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Notifizierung der Maßnahme 10 % aller Dieselfahrzeuge mit Partikelfilter ausgerüstet waren und auf der Annahme, dass die Euro 5-Grenzwerte frühestens am 1. Juli 2008 für neue Fahrzeugtypen und frühestens am 1. Januar 2010 für alle Neufahrzeuge verbindlich werden.

(55) Die Niederlande fördern seit 1. Juni 2005 die Ausrüstung neuer Dieselfahrzeuge mit Partikelfilter durch Steuervergünstigungen. In dem Dokument „Bewertung des ‚Prinsjesdag'-Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Luftqualität 2005" (Beoordeling van het prinsjesdagpakket — Aanpak Luchtkwaliteit 2005) wird u. a. die Wirkung dieser Förderung bewertet. Die niederländischen Behörden nehmen an, dass aufgrund dieser Förderung im Jahr 2008 70 bis 90 % der in den Niederlanden verkauften neuen Dieselfahrzeuge mit Partikelfilter ausgerüstet sein werden, sofern die Euro 5-Grenzwerte frühestens am 1. Juli 2008 für neue Fahrzeugtypen und frühestens am 1. Januar 2010 für alle Neufahrzeuge verbindlich werden. Für 2006 schätzen sie diesen Anteil auf 40 bis 60 %, für 2007 auf 60 bis 80 %. Die Kommission kommt deshalb zu dem Schluss, dass in Anbetracht der bereits laufenden Förderung und des allgemeinen Trends in Europa zur Ausrüstung von Dieselfahrzeugen mit Partikelfilter der zusätzliche Nutzen der notifizierten Maßnahme wesentlich geringer ist als veranschlagt und für 2010 eine Reduzierung der Partikelmasse um lediglich ca. 50 t statt um 400 bis 500 t zu erwarten ist ([12]). Ferner ist anzumerken, dass die Wirkung der bestehenden steuerlichen Anreize durch ergänzende Maßnahmen gesteigert werden kann wie mit dem Gemeinschaftsrecht konforme Fahrverbote in bestimmten Gebieten für Dieselfahrzeuge, deren Partikelemissionen bestimmte Grenzwerte überschreiten. Die Erfahrung in anderen Mitgliedstaaten zeigt, dass die bloße Ankündigung solcher selektiver Fahrverbote ausreicht, um Kaufentscheidungen zugunsten von Dieselfahrzeugen mit Partikelfilter oder von Fahrzeugen mit anderen Antriebssystemen zu beeinflussen.

(56) Die niederländischen Behörden geben an, dass keine andere nationale Maßnahme mit geringeren Auswirkungen auf den Handel denselben Nutzen für die Umwelt hätte wie die notifizierte Maßnahme. In dem Dokument „Bewertung des ‚Prinsjesdag'-Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Luftqualität 2005" (Beoordeling van het prinsjesdagpakket — Aanpak Luchtkwaliteit 2005) sagen sie aber klar, es gebe kosteneffektivere Alternativen zu den Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets. Insbesondere halten sie eine neue Preispolitik im Verkehrssektor für die kosteneffektivste Methode, die Luftqualität landesweit lokal wie regional zu verbessern. Der gesellschaftliche Gesamtnutzen dieser Maßnahme wäre größer als ihre Kosten. Nach ihren Schätzungen würde die Einführung einer gestaffelten Kraftfahrzeugsteuer und einer Straßenbenutzungsgebühr bis 2010 zu einer ähnlichen Minderung der Schadstoffemissionen führen wie für die Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets veranschlagt. Das wäre das Vier- bis Zehnfache dessen, was von der notifizierten Maßnahme zu erwarten wäre ([12]).

(57) Die niederländischen Behörden geben an, dass eine nach Ort und Zeit variable Straßenbenutzungsgebühr kurzfristig weitgehend den gleichen Nutzen hätte wie die Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets. Letztere hätten aber längerfristig weniger Nutzen. Die von ihnen bis 2020 bewirkte Verbesserung der Luftqualität wäre geringer. Die niederländischen Behörden kommen zu dem Ergebnis, dass die Erhebung einer nach Ort und Zeit variablen Straßenbenutzungsgebühr den Staat zwar mehr kosten würde als die Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets, dass sie aber einen erheblichen gesellschaftlichen Nutzen (in Höhe von 1 bis 1,5 Mrd. EUR jährlich) bringen würden. Außerdem würde sie zur Milderung anderer gesellschaftlicher Probleme wie Lärmbelästigung, mangelnde Verkehrssicherheit und Überlastung des Straßennetzes beitragen. Schließlich wird eingeräumt, dass die Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets die „zweitbeste Lösung" nach einer neuen Preispolitik im Verkehrssektor sind.

([12]) Siehe TNO-Bericht, S. 38.

(58) Auf der Grundlage der von den niederländischen Behörden übermittelten Information stellt die Kommission fest, dass die Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr kosteneffektiver ist als die notifizierte Maßnahme und dass sie zu einer stärkeren Senkung der Emissionen von Ultrafeinstaub führen würde, ohne grundsätzlich das Funktionieren des Binnenmarktes zu stören. Die Wirkung würde durch Kombination mit den bereits bestehenden steuerlichen Anreizen noch gesteigert und könnte weiter gesteigert werden, wenn sie von lokalen Maßnahmen wie Fahrverbote für ältere Fahrzeuge mit hohem Schadstoffausstoß flankiert würde. Die Kommission weist darauf hin, dass in anderen Mitgliedstaaten mit ähnlichen Problemen wie denen der Niederlande etliche Kommunen bereits Maßnahmen der letztgenannten Art getroffen haben.

(59) Die niederländischen Behörden könnten nach Ansicht der Kommission auch einige der fest geplanten zentralen Maßnahmen des „Prinsjesdag"-Pakets verstärken. So könnte eine größere als die geschätzte Minderung der Partikelemissionen erzielt werden, wenn zur Förderung der Ausrüstung von Fahrzeugen mit Partikelfiltern mehr Mittel bereitgestellt würden und wenn vor allem die Ausrüstung von Fahrzeugen gefördert würde, die überwiegend im Stadtverkehr laufen (wie Taxis). Die Kosten der Ausrüstung von Schiffen mit Dieselpartikelfiltern veranschlagen die niederländischen Behörden niedriger als die Kosten anderer notwendiger Umrüstungen (in der Größenordnung von 10 bis 60 EUR je kg ([13])). Sie wären geringer als die von den niederländischen Behörden geschätzten von Feinstaub verursachten Gesundheitskosten (340 EUR je kg in Städten und 80 EUR je kg in ländlichen Regionen). Es sollte beachtet werden, dass nach den mithilfe der RAINS-Modelle getroffenen Voraussagen zwar der Anteil der Pkw und leichten Nutzfahrzeuge an den gesamten Partikelemissionen in den nächsten Jahren abnehmen wird, der Anteil der Binnen- und Seeschifffahrt dagegen zunehmen wird.

(60) Denkbar wäre auch ein früherer Beginn einiger der noch nicht fest geplanten Maßnahmen des „Prinsjedag"-Pakets, die in die Zuständigkeit des niederländischen Staates fallen. Hierzu ist anzumerken, dass die nicht fest geplanten Maßnahmen des Pakets in ihrer Gesamtheit ein höheres Potenzial zur Senkung der Partikelemissionen haben als die fest geplanten. Insbesondere lässt sich nach Schätzung der niederländischen Behörden bis 2010 eine Senkung der emittierten Partikelmasse um 4 400 t erzielen, wenn in Viehzuchtbetrieben mit Intensivhaltung Luftwäscher installiert werden. Das ist um ein Vielfaches mehr als die von der notifizierten Regelung erwartete Senkung (um 50 t, siehe Ziffer 54). Die Wirkung der Maßnahme wäre in schwächer besiedelten Regionen voraussichtlich größer als in Städten. Da sie eine so starke Senkung der Hintergrundkonzentration von Feinstaub und einen besseren Schutz der öffentlichen Gesundheit verspricht, wäre zu überlegen, sie früher als geplant durchzuführen.

(61) Nach Ansicht der Kommission geht aus den ihr vorliegenden Informationen eindeutig hervor, dass die niederländischen Behörden ihre erklärten Umwelt- und Gesundheitsschutzziele auch mit Maßnahmen erreichen können, die weniger einschränkend sind als die notifizierte Maßnahme. Stünde die notifizierte Maßnahme im Widerspruch zum EG-Typgenehmigungssystem für Kraftfahrzeuge, so würden die alternativen Maßnahmen grundsätzlich keine Abweichungen von bestehenden EG-Harmonisierungsmaßnahmen darstellen. Warum solche alternativen Maßnahmen schließlich nicht vorgesehen wurden, obwohl sie in Betracht gezogen worden waren und obwohl sich mit ihnen mindestens die gleiche Senkung der Partikelemissionen erreichen lässt wie mit der notifizierten Maßnahme, wird aus den von den niederländischen Behörden übermittelten Unterlagen nicht klar ersichtlich. Die Kommission erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, unter mehreren zur Erreichung ihrer Umwelt- und Gesundheitsschutzziele geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen, die den Binnenmarkt am wenigsten stört.

(62) Die Kommission hat Grund zu der Annahme, dass die ihr notifizierte einzelstaatliche Maßnahme nicht die am wenigsten einschränkende Maßnahme ist, die geeignet ist, die erklärten Umwelt- und Gesundheitsschutzziele zu erreichen, und dass sie, sollte sie erlassen werden, das Funktionieren des Binnenmarktes unverhältnismäßig beeinträchtigen würde.

4. *Internationaler Kontext*

(63) Zum internationalen Kontext der notifizierten Maßnahme hat die Kommission Folgendes anzumerken: Mit dem Beschluss Nr. 97/836/EG des Rates vom 27. November 1997 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu dem Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt

([13]) Siehe TNO-Bericht, S. 41.

wurden („Geändertes Übereinkommen von 1958“) ([14]) trat die Europäische Gemeinschaft der UN/ECE-Regelung Nr. 83 ([15]) bei, die im Rahmen des Übereinkommens über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden („Geändertes Übereinkommen von 1958“) angenommen wurde. Diese Regelung stimmt in ihrem Anwendungsbereich und den in ihr festgelegten Emissionsgrenzwerten überein mit der Richtlinie 70/220/EWG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/69/EG. In Artikel 3 des Übereinkommens von 1958 heißt es: „Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände oder Teile, für die von einer Vertragspartei Typgenehmigungen nach Artikel 2 erteilt wurden und die entweder im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, die die betreffende Regelung anwendet, oder in einem anderen Land hergestellt worden sind, das von der Vertragspartei benannt worden ist, die die Typen der betreffenden Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände oder Teile ordnungsgemäß genehmigt hat, gelten als übereinstimmend mit den Vorschriften aller Vertragsparteien, die diese Regelung im Rahmen der Typgenehmigung anwenden.“

(64) Die von den niederländischen Behörden notifizierte Maßnahme enthält keinerlei Bestimmung, die den Betrieb von Fahrzeugen erlaubt, die nach der UN/ECE-Regelung Nr. 83 typgenehmigt worden sind. Im Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien hergestellte Fahrzeuge, die den Anforderungen der Regelung Nr. 83 entsprechen, könnten in den Niederlanden nicht in Verkehr gebracht werden. Die Maßnahme würde damit gegen das Übereinkommen von 1958 verstoßen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes muss die Auslegung des Gemeinschaftsrechts so weit wie möglich mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft vereinbar sein. Die Kommission muss also sicherstellen, dass die Gemeinschaft ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von 1958 nachkommt. Die Niederlande müssen sich folglich an die Bestimmungen der UN/ECE-Regelung Nr. 83 halten. Eine Abweichung davon würde die Anerkennung von EG-Typgenehmigungen durch die übrigen Vertragsparteien gefährden und hätte überproportionale Auswirkungen auf die Kraftfahrzeugexporte der EG in diese Länder.

IV **SCHLUSSFOLGERUNG**

(65) Auf der Grundlage der Informationen, die ihr zur sachlichen Beurteilung der Begründung der notifizierten einzelstaatlichen Maßnahme zur Verfügung standen, und vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass der am 2. November 2005 eingereichte Antrag des Königreichs der Niederlande auf Einführung einzelstaatlicher Maßnahmen in Abweichung von der Richtlinie 98/69/EG

— zulässig ist,

— nicht alle in Artikel 95 EG-Vertrag genannten Voraussetzungen erfüllt. Es wurde nicht nachgewiesen, dass in den Niederlanden ein spezifisches Problem hinsichtlich der Richtlinie 98/69/EG besteht, und selbst wenn das Bestehen eines solchen Problems eingeräumt wird, ist die notifizierte Maßnahme nach Ansicht der Kommission unverhältnismäßig im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Ziele.

(66) Die Kommission vertritt daher die begründete Auffassung, dass die ihr notifizierte einzelstaatliche Maßnahme nicht nach Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag gebilligt werden kann —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die vom Königreich der Niederlande nach Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag notifizierten Bestimmungen zur verbindlichen Festlegung eines Grenzwertes der Partikelemissionen von 5 Milligramm je Kilometer für Nutzfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse bis 1 305 kg (Fahrzeugklasse N_1 Gruppe I) und für Personenkraftwagen (Fahrzeugklasse M_1) werden abgelehnt.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 3. Mai 2006

Für die Kommission
Günter VERHEUGEN
Vizepräsident

([14]) ABl. L 346 vom 17.12.1997, S. 78.
([15]) UN/ECE-Regelung Nr. 83 „Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Fahrzeuge hinsichtlich der Emission von Schadstoffen aus dem Motor entsprechend den Kraftstofferfordernissen des Motors“.