Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

— dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe", und

— dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft"

(2000/C 51/03)

Der Rat beschloß am 13. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 15. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Chiriaco.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 96 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. *Versauerung, tropospärisches Ozon und Bodeneutrophierung*

1.1.1. Versauerung, tropospärisches (bodennahes) Ozon und Bodeneutrophierung sind miteinander in Wechselwirkung stehende, grenzüberschreitende Umweltprobleme, die durch Emissionen von Schwefeldioxid (SO_2), Stickoxiden (NO_x), flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) und Ammoniak (NH_3) sowie ihren eventuellen Nebenprodukten verursacht werden. Die Versauerung — die Ablagerung säurebildender Schadstoffe (SO_2, NO_x, NH_3) auf Vegetation, Oberflächengewässer, Böden, Gebäude und Baudenkmäler — wirkt sich negativ auf Tier- und Pflanzenpopulationen und die Wälder aus, führt zu saurem Grundwasser und dadurch zur Schädigung von Trinkwasserversorgungssystemen und bewirkt Schäden an Gebäuden und Baudenkmälern. Troposphärisches Ozon — ein Sekundärschadstoff, der durch die Reaktion von Vorläuferstoffen wie Stickoxiden (NO_x) und VOC unter Einfluß von Sonnenlicht gebildet wird — ist gesundheitsgefährdend und kann alle Bereiche des Atemtrakts schädigen. Ferner wirkt es sich auf einzelne Getreide- und Baumarten aus, schädigt Materialien und trägt zur Klimaveränderung bei. Die Eutrophierung — die Ablagerung von Stickstoffverbindungen (NO_x und NH_3) führt zu Veränderungen terrestrischer Ökosysteme durch Veränderungen der Zusammensetzung von Pflanzengesellschaften und damit der biologischen Vielfalt und trägt zusammen mit Versauerung und troposphärischem Ozon zu Waldschäden bei.

1.2. *Die beiden Kommissionsvorschläge*

1.2.1. Diese Umweltprobleme sollen durch das Zusammenspiel der beiden vorgeschlagenen Richtlinien über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe (die sog. NEG-Richtlinie) und über den Ozongehalt der Luft (die sog. Ozonrichtlinie) angegangen werden, indem Synergien genutzt und ein kohärenter und kosteneffizienter Ansatz gewährleistet werden. Im Rahmen der Ausarbeitung ihrer Vorschläge konsultierte die Kommission ausführlich die Mitgliedstaaten, die Industrie, Nichtregierungsorganisationen und andere Parteien [1]. Bedauerlicherweise wurden die Landwirtschaftsverbände übergangen, obwohl die Landwirte ihren Teil zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen beitragen müssen.

1.2.2. In der NEG-Richtlinie werden auf der Grundlage bereits festgelegter lang- und mittelfristiger Umweltziele nationale Emissionshöchstgrenzen für SO_2, NH_3, NO_X und VOC vorgeschlagen, die nach dem Jahr 2010 nicht mehr überschritten werden sollen. Die Berechnung der den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilten Höchstwerte erfolgte auf der Grundlage von Kosteneffizienzerwägungen: Die Notwendigkeit der Emissionsminderungen wird nach Maßgabe der verschiedenen Umweltbedingungen (beispielsweise Beziehung zwischen Emissionsquellen und ihren Rezeptoren) und des Vermögens zum Abbau der Schadstoffe wie auch der unterschiedlichen Durchführungskosten nach Mitgliedstaaten differenziert (dies ist der sog. differenzierte Ansatz, der als Alternative zu einem Ansatz mit einheitlichen prozentualen Minderungen entwickelt wurde). Bei der Umsetzung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten selbst beurteilen, welche Vorgehensweise angesichts ihrer besonderen Situation am geeignetsten ist, und entsprechende Maßnahmen einleiten (Subsidiarität). Der NEG-Vorschlag, der in engem Zusammenhang steht mit den bereits existierenden europäischen Rechtsvorschriften und der von der EU betriebenen Umweltpolitik (z. B. mit der im März 1997 von der Kommission beschlossenen Strategie zur Bekämpfung der Versauerung und dem AUTO-ÖL-Programm I), ist im Kontext des geplanten „Multi-pollutant protocol" zur UN-ECE-Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung (CLRTAP) zu sehen, das ebenfalls nationale Emissionshöchstgrenzen für einen Großteil der UN-ECE-Staaten einschließlich der EU-Mitgliedstaaten festsetzen wird.

---

[1] Hintergrundinformationen (u. a. ein umfassender Bericht mit den Standpunkten der Sachverständigen, die während der ersten Konsultationsphase von der Kommission angehört wurden) sind unter folgender Internet-Adresse erhältlich: http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm.

1.2.3. Während die NEG-Richtlinie bei den Emissionen ansetzt, soll die Ozon-Richtlinie, die nach ihrer Verabschiedung die dritte Tochterrichtlinie der im September 1996 [1] verabschiedeten Rahmenrichtlinie über die Luftqualität sein wird, Luftqualitätsnormen festsetzen. Der Vorschlag, dessen Wirkung durch die im NEG-Richtlinienvorschlag vorgesehenen Emissionsminderungen bei Ozon-Vorläuferstoffen (NO_X und VOC) verstärkt wird, zielt darauf ab, zum Schutze der menschlichen Gesundheit und der Vegetation auf lokaler Ebene Referenzwerte für das troposhärische Ozon festzulegen, und schreibt gleichzeitig die Überwachung der Ozonkonzentration in der Luft sowie die Information der Öffentlichkeit über die Überwachungsergebnisse vor.

1.2.4. Die Kommission muß dem Rat und dem Europäischen Parlament bis spätestens 31. Dezember 2004 über die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinien Bericht erstatten. Aufgrund dieser Berichte können die Richtlinien sodann überarbeitet werden, wobei neue wissenschaftliche Erkenntnisse und technologische Entwicklungen, inzwischen verfügbar gewordene bzw. vervollständigte statistische Daten — auch über die natürlichen und die landwirtschaftlichen Emissionen — sowie neue Initiativen zu berücksichtigen sind.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. *Gesamtbewertung*

Der Ausschuß begrüßt es, daß die Kommission mit ihren Vorschlägen die Initiative ergriffen hat, den Mitgliedstaaten als Grundlage für weitere Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung einen Rechtsrahmen zu bieten, der Bezugsgrößen für die Ziele sowie Vorschriften für die Überwachung der Umweltqualität und den Informationsaustausch enthält. Er stellt fest, daß der NEG-Richtlinienvorschlag im Einklang steht mit den Zielvorstellungen, die die Mitgliedstaaten bei der Eröffnung der Verhandlungen über ein „Multipollutant protocol" im Rahmen der UN-ECE-Konvention zu erkennen gegeben haben (das sog. „guiding scenario" oder Leitszenario), und auch mit den Zielvorgaben des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung über eine Gemeinschaftsstrategie gegen die Versauerung [2] übereinstimmen. Der Ausschuß bedauert, daß die für die EU-Staaten geltenden Emissionsverringerungen, auf die man sich im Rahmen des Protokolls verständigen dürfte, trotz des richtigen Ansatzes wahrscheinlich bei weitem nicht die Größenordnung erreichen werden, die die Kommission mit den von ihr vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen anstrebt.

2.2. *Die Zielsetzungen*

Vor der Auseinandersetzung mit den Einzelheiten der beiden Vorschläge müssen die Zielvorgaben geprüft werden, auf die sie sich stützen. Während die qualitativen Langfristziele als solche praktisch unbestritten sind, besteht alles andere als Einigkeit in der Frage, wie sie auf lange Sicht in quantitative Ziele umzusetzen sind und vor allem, wie sich die Zwischenziele gestalten sollen. Hier muß eine Reihe politischer Entscheidungen gefällt werden, die teilweise von der bei den verschiedenen Optionen zugrunde gelegten Kosten-Nutzen-Relation abhängen werden. Die Ergebnisse der Kosteneffizienzanalyse und der Untersuchung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses werden ihrerseits, auch wenn sie in Zahlen ausgedrückt sind, zumindest teilweise von politischen Erwägungen bestimmt. Ferner darf nicht vergessen werden, daß die Methode zur Quantifizierung der gesundheitlichen und ökologischen Vorteile sowie zur Internalisierung der Kosten, die die Gesundheits- und Umweltschäden verursachen, ständig verfeinert wird; sie verdient es, beachtet und mit zusätzlichen Mitteln gefördert zu werden. Andererseits ist klar, daß eine ausschließlich auf wirtschaftlichen Erwägungen beruhende Berechnung zur Bewertung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet wäre.

2.2.1. Die vorgeschlagenen Langfristziele

2.2.1.1. Das langfristige Ziel, für dessen Erreichung gegenwärtig keinerlei Frist festgelegt ist, besteht darin, eine Überschreitung kritischer Belastungen (für die Versauerung und die Eutrophierung) und kritischer Werte (für Ozon) [3] zu vermeiden, damit die Bevölkerung wirksam vor den Gesundheitsrisiken geschützt wird, die sich aus der Luftverschmutzung ergeben. Dieses qualitative Ziel der Reduzierung des Schadens auf Null — das ein Maßstab für die nachhaltige Entwicklung ist — entspricht den Verpflichtungen, die im Rahmen des 5. Umweltschutzprogramms aus dem Jahre 1993 eingegangen wurden [4] und die sowohl Rat als auch Europäisches Parlament unlängst bestätigt haben [5]. Der WSA teilt dieses Ziel; er hat es in seinen Stellungnahmen mehrfach unterstützt.

2.2.1.2. Einer der heikelsten Punkte der vorliegenden Richtlinienvorschläge ist zweifellos die Quantifizierung des qualitativen Langfristziels. Zur Bezifferung der kritischen Belastungen hinsichtlich Versauerung und Eutrophierung ist festzustellen, daß die Berechnungen auf der Grundlage von Ökosystemen/Mitgliedstaaten anhand einer international akzeptierten Methode erfolgte [6]. Die quantitativen Langfristziele bei der Bekämpfung von Versauerung und Eutrophierung beruhen also auf einer international anerkannten, soliden wissenschaftlichen Grundlage.

---

[1] ABl. L 296 vom 21.11.1996.

[2] ABl. C 167 vom 1.6.1998, S. 133.

[3] „Kritische Belastung": Quantitative Schätzung der Exposition gegenüber einem oder mehreren Schadstoffen, unterhalb deren nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand keine negativen Folgen für bestimmte empfindliche Bestandteile der Umwelt eintreten;
„kritischer Wert": Die Konzentration von Schadstoffen in der Luft, bei deren Überschreitung nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand direkte negative Folgen für Rezeptoren, wie z. B. Menschen, Pflanzen, Ökosysteme oder Materialien eintreten können.

[4] S. Ziffer 5.2, in der das Ziel der Nichtüberschreitung kritischer Belastungen hinsichtlich der Versauerung festgelegt, die Eutrophierung aber nicht ausdrücklich erwähnt wird.

[5] S. Artikel 11 Absatz 2 des Beschlusses vom 24. September 1998 über die Überprüfung des 5. Umweltprogramms — ABl. L 275 vom 10.10.1998.

[6] Als kritische Belastungen sollten die Werte gelten, die vom CLRTAP-Koordinierungszentrum errechnet wurden.

2.2.1.3. Beim Ozon ist die konkrete Festlegung kritischer Schwellenwerte, oberhalb deren mit Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Vegetation zu rechnen ist, weit schwieriger, weil es an einer eindeutigen Unbedenklichkeitsschwelle mit Blick auf die Gesundheitseffekte fehlt. Die Kommission geht aber davon aus, daß der von der Weltgesundheitsorganisation 1999 festgelegte Leitwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit (ein 8-Stunden-Mittel von 120 µg/m³) als kritischer Schwellenwert betrachtet werden kann, auch wenn bei diesem Wert eine gewisse Gefährdung der Bevölkerung in Kauf genommen wird. Der Ausschuß erinnert daran, daß diese Entscheidung mit dem fünften Umweltprogramm übereinstimmt, dem zufolge die Europäische Union die Leitwerte der Weltgesundheitsorganisation anwenden sollte. Im Unterschied zur menschlichen Gesundheit hat die WHO in bezug auf die Vegetation kritische Schwellenwerte festgelegt, die im Kommissionsvorschlag als langfristige Ziele übernommen werden. Der Ausschuß befürwortet die in bezug auf die menschliche Gesundheit und die Vegetation vorgeschlagenen Langfristziele, zumal sie vom wissenschaftlichen Ausschuß für Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt sowie von allen Mitgliedstaaten und den im Umweltbereich tätigen regierungsabhängigen Organisationen unterstützt werden [1].

2.2.2. Die vorgeschlagenen Zwischenziele

2.2.2.1. Da es nach praktisch einhelliger Expertenmeinung in absehbarer Zeit technisch und wirtschaftlich kaum machbar sein wird, die Schäden auf Null zu begrenzen, schlägt die Kommission eine Reihe von Zwischenzielen vor, die bis zum Jahre 2010 erreicht werden sollen. Es liegt auf der Hand, daß die Wahl dieser Zwischenziele für den Umfang der Emissionsminderungen, die damit verbundenen Kosten und die positiven Umweltwirkungen maßgeblich sein wird.

2.2.2.2. Der Ausschuß weist darauf hin, daß bei der Festsetzung der Zwischenziele ein auf Kostenerwägungen beruhender „wirtschaftlich-technischer" Aspekt mit einer Reihe „politischer" Entscheidungen kombiniert wurde. Ohne ins Detail zu gehen, kann festgestellt werden, daß im Falle des Szenarios der „maximal durchführbaren Minderung" als Höchstgrenze die Zwischenziele so festgesetzt wurden, daß die Grenz- und Gesamtkosten der Emissionsbekämpfung nicht unzumutbar hoch sind [2]. Diese Kosten wurden unter Zugrundelegung des sog. RAINS-Modells berechnet, das im Rahmen der CLRTAP entwickelt wurde und von den Mitgliedstaaten allgemein akzeptiert ist; dies beweist auch die Tatsache, daß es unlängst bei den Verhandlungen über das „Multi-pollutant protocol" verwendet wurde. Das schon seit acht Jahren verwendete RAINS-Modell, das bisher ständig verbessert wurde, kann — vor allem im Hinblick auf die mögliche Überarbeitung der Richtlinie in den Jahren 2004 und 2008 — noch weiter vervollkommnet werden.

2.2.2.3. Zum RAINS-Modell stellt der WSA jedoch folgendes fest: In diesem Modell werden die Kosten der notwendigen Maßnahmen vermutlich überschätzt, weil das zugrundeliegende Energieverbrauchszenario auf Zahlenwerten aus der Zeit vor Kyoto beruht und weil ausschließlich technische Rückführungsmaßnahmen („end of pipe") einbezogen werden, ohne das Potential struktureller Veränderungen, wie z. B. einer erhöhten Energieeffizienz oder eines weitergehenden Einsatzes alternativer Energieträger, zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang nimmt der Ausschuß den zur Durchführung der Vereinbarungen von Kyoto angekündigten „Aktionsplan" [3] zur Kenntnis und geht davon aus, daß ein Teil der in diesem Rahmen zu beschließenden Maßnahmen zu einer effizienteren Durchführung der vorliegenden Richtlinienvorschläge beitragen wird.

2.2.2.4. Auch angesichts dieser Fakten befürwortet der Ausschuß die von der Kommission vorgeschlagenen Zwischenziele. Zum Zielwert von 120 µg/m³ für Ozon ist zu bemerken, daß etliche Industrieländer bereits ähnliche oder noch ehrgeizigere Normwerte beschlossen haben. Beispiele: das Ziel für Ozon liegt im Vereinigten Königreich bei 100 µg/m³ (8-Stunden-Wert), in der Schweiz bei 120 µg/m³ (8-Stunden-Wert) und in Kanada (noch nicht verabschiedet) bei 130 µg/m³. In den USA wurde unlängst eine Norm von 160 µg/m³ verabschiedet. Auf den ersten Blick kann diese etwas laschere US-amerikanische Norm Wettbewerbsprobleme aufwerfen (keine gleichen Wettbewerbsbedingungen). Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß die derzeitigen (mittleren) Ozonkonzentrationen in den USA erheblich höher liegen als in der EU, so daß die zur Emissionsminderung notwendigen Anstrengungen im Verhältnis genauso groß sind.

2.2.2.5. In Zusammenhang mit dem Einsatz von ökonomischen Modellen möchte der Ausschuß hinzufügen, daß diese zwar den Entscheidungsträgern bei ihren umweltpolitischen Beschlüssen das nötige Sachwissen vermitteln können und daher von einem gewissen Nutzen sind, daß sie ihnen aber andererseits die notwendigen Entscheidungen nicht abnehmen. Schon in früheren Stellungnahmen hat der WSA die Auffassung vertreten, daß es unmöglich ist, bei der technischen Begründung umweltpolitischer Entscheidungen eine absolute Gewißheit zu erreichen, und daß im Falle verbleibender Zweifel die umweltpolitischen Grundsätze des Vertrages, vor allem das anzustrebende hohe Umweltschutzniveau, das Verursacherprinzip und das Vorsorgeprinzip, die allesamt in Artikel 174 Absatz 2 des EG-Vertrages verankert sind, als Richtschnur dienen müssen [4].

---

[1] Vgl. die Ziffern 5.3 und 5.9 der Begründung zum Kommissionsvorschlag.

[2] Generell sind die geschätzten positiven Wirkungen (Grenz- und Gesamteffekte) zum Zeitpunkt der Festlegung der Zwischenziele nicht berechnet worden. Mit anderen Worten, die Ziele wurden nicht aufgrund einer „Maximierung der positiven Gesamtwirkungen" festgelegt, d. h. eines Ansatzes, bei dem die Emissionen so weit verringert würden, daß die Grenzkosten dem Grenznutzen vollständig entsprechen. Eine eingehendere Beschreibung der dem allgemeinen Modell zugrundeliegenden Konzeption und der Grundsätze, nach denen bei der Festlegung der Ziele verfahren wurde, ist den Zwischenberichten über die kostenwirksame Eindämmung der Versauerung und des troposphärischen Ozons zu entnehmen, die vom IIASA ausgearbeitet wurden. Diese Berichte können unter folgender Internet-Adresse abgerufen werden: http://www.iiasa.ac.at/rains.

[3] Rede der Kommissarin Wallström vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, Plenartagung vom Oktober 1999.

[4] Siehe Stellungnahmen des WSA zum 4. und 5. Umweltprogramm (ABl. C 180 vom 8.7.1987 und ABl. C 287 vom 4.11.1992) und Stellungnahme des WSA zur ersten Richtlinie über die Luftqualität (ABl. C 214 vom 10.7.1998).

2.2.2.6. In diesem Stadium wird noch kein Zwischenziel für die Eindämmung der Bodeneutrophierung vorgeschlagen. Die Kommission empfiehlt zwar, anläßlich der für das Jahr 2004 vorgesehenen Überprüfung der Richtlinien die Festlegung eines entsprechenden Zieles ins Auge zu fassen, gibt aber keine genaue Erklärung für den Aufschub dieser Festlegung ab: Sie führt lediglich an, daß infolge der vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen eine im Vergleich zu 1990 um rund 30 % kleinere Gemeinschaftsfläche von Eutrophierung betroffen sein wird. Der Ausschuß bedauert, daß die Kommission für die Eutrophierung kein gesondertes Zwischenziel vorgeschlagen hat. Es sei darauf hingewiesen, daß ein solches Ziel im Rahmen des geplanten „Multi-pollutant/multi effect protocol" angestrebt wird.

2.3. *Die Mittel zur Erreichung der Ziele*

2.3.1. Die Untersuchungen der Kommission zeigen, daß zur Erreichung der Zwischenziele eine Emissionsminderung in einer Größenordnung notwendig ist, die über das auf „business als usual" (d. h. einem Großteil der bestehenden bzw. zur Verabschiedung anstehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie den einschlägigen einzelstaatlichen Gesetzen und Aktionsplänen) beruhende Referenzszenario hinausgeht.

2.3.2. Die darüber hinausgehenden Emissionsminderungen sollen mit Hilfe der vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen erzielt werden. Diese Grenzwerte, in die auch die Emissionsrückführung infolge der im Referenzszenario berücksichtigten Gesetze und Aktionspläne eingerechnet ist, werden den einzelnen Staaten nach einer umfassenden Untersuchung der kostenwirksamsten Aufschlüsselung der Emissionsminderungen unter neuerlicher Zuhilfenahme des RAINS-Modells zugeteilt. Der Ausschuß begrüßt diesen differenzierten Ansatz zur Erreichung der Zwischenziele, weil der damit verbundene Kostenaufwand geringer ist als bei einem auf gleichen Anteilen beruhenden Ansatz. Zu berücksichtigen ist, daß dieser Ansatz den Mitgliedstaaten größeren Spielraum bei der Bestimmung der zweckdienlichsten Maßnahmen — vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Situation — einräumt. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission allerdings eine aktive Koordinierungsfunktion bei der Erstellung und Überarbeitung der vorgesehenen nationalen Programme (Artikel 6) sowie der Emissionskataster und Vorhersagen (Artikel 7) durch die Mitgliedstaaten wahrnehmen, um eine optimale Kombination von emissionsmindernden Maßnahmen zu garantieren, deren jeweiligen Durchführungsstand zu überprüfen und ggf. die erforderlichen Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

2.3.3. Das Hauptinstrument zur Erreichung der Zwischenziele bei der Bekämpfung der Versauerung und des troposphärischen Ozons wird die NEG-Richtlinie sein. Bei der Ozonbekämpfungsstrategie wird sie jedoch von der Richtlinie über den Ozongehalt der Luft ergänzt werden. Mit der Vorlage dieser (dritten) Richtlinie über die Luftqualität erfüllt die Kommission die in der Rahmenrichtlinie zur Luftqualität aus dem Jahr 1996 festgelegten Verpflichtungen. Den Bestimmungen jener Richtlinie folgend gibt der „Ozonvorschlag" sog. Zielwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Pflanzen vor, die sich auf (lokale) Ozonkonzentrationen beziehen und bis zum Jahr 2010 zu erreichen sind. Berechnet werden diese Zielwerte auf der Grundlage der für Ozon festgelegten Zwischenziele (siehe Ziffer 2.2.2). Dies bedeutet, daß die nationalen Emissionshöchstgrenzen die Erreichung der Zielwerte auf regionaler Ebene sicherstellen sollen, während die Einhaltung dieser Werte auf lokaler Ebene weitere Initiativen der Mitgliedstaaten erfordert, durch die die jeweils auf ein bestimmtes Gebiet oder einen bestimmten Ballungsraum begrenzten überhöhten Konzentrationen zu verringern sind.

2.3.4. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission im Hinblick auf die Festlegung der Zielwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit zwei Optionen in Betracht gezogen hat [1]; dabei ist sie zu dem Schluß gelangt, daß die Zugrundelegung des Langfristziels für Ozon, d. h. des WHO-Leitwertes, die bessere Lösung ist. In Anbetracht der Begründung zur Kommissionsvorlage (Ziffer 5.3) und der Tatsache, daß die meisten Sachverständigen (auch die Mitglieder des Wissenschaftlichen Ausschusses für Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt — CSTEE) den Ansatz der Kommission unterstützt haben, hält der Ausschuß das vorgeschlagene Ziel vor allem im Sinne des Gesundheitsschutzes für positiv.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Bei der Beurteilung der von ihnen durchzuführenden spezifischen Maßnahmen zur Emissionsminderung (vgl. Artikel 6 des NEG-Vorschlags über die nationalen Emissionshöchstgrenzen) müssen die Mitgliedstaaten die aus der Modellierung hervorgehenden Optionen (vgl. Ziffer 2.5 der Begründung) miteinander vergleichen und daraus die richtigen Schlüsse ziehen. So können sie ermitteln, welche Maßnahmenkombination auf ihrem Gebiet am geeignetsten ist und welche Synergien durch gleichzeitiges Tätigwerden in den verschiedenen Bereichen zu erzielen sind. Zu den notwendigen Maßnahmen gehört eine Neuausrichtung der Investitionen und technologischen Innovationen im Sinne der „dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung". Es sollte sich dabei immer weniger um Korrekturmaßnahmen („end of pipe") und in immer stärkerem Maße um vorbeugende Maßnahmen handeln, die mit den bereits unternommenen Anstrengungen in Richtung auf vermehrte Energieeinsparungen, einen verstärkten Einsatz alternativer Energiequellen, eine nachhaltige Verkehrs- und Mobilitätspolitik und die Förderung „sauberer" Produktionsverfahren und -produkte zu verzahnen sind.

3.2. Im Zusammenhang mit den zur Durchführung solcher Maßnahmen erforderlichen Instrumenten verweist der Ausschuß nachdrücklich auf die Erfolge, die mit finanziellen Instrumenten zu erzielen sind. Wenn sie zweckgerecht konzipiert werden, können Abgaben und Steuern, die mit den bestehenden Rechtsvorschriften sowie den Wettbewerbsanforderungen eines globalisierten Marktes zu vereinbaren sind, recht wirksame Instrumente zur Erreichung von Umweltschutzzielen sein [2]. Solche auf nationaler Ebene festgesetzten

[1] Siehe Ziffer 5.3 der Begründung zum Kommissionsvorschlag.

[2] Siehe beispielsweise den unlängst veröffentlichten Bericht *„The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998"* (Der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik der nordeuropäischen Staaten 1997-1998), Nordischer Ministerrat, Kopenhagen, 1999.

Steuern und Abgaben sollten vielleicht auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmt werden. Aus dem gleichen Grunde sollte auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, in Verbindung mit Abgaben und Steuern finanzielle Anreize zur Neuorientierung der Investitionen und Förderung technologischer Innovationen zu geben (siehe Ziffer 3.1). Darüber hinaus ist es angezeigt, Anreize zu entwickeln für Unternehmen, die für eine Ersetzung nichtumweltgerechter Tätigkeiten (beispielsweise solcher, die Versauerung, Ozonbildung und Eutrophierung verursachen) sorgen, und solche Anreize dort, wo es sie bereits gibt, auszubauen. Schließlich möchte der Ausschuß die Mitgliedstaaten ersuchen, bestehende Spielräume für freiwillige Umweltschutzvereinbarungen ausfindig zu machen.

3.3. Das geplante „Multi-pollutant protocol", an dem auch die Kandidatenländer beteiligt sind, kann als Ausgangspunkt für weitere Emissionsminderungen in diesen Ländern betrachtet werden. Nach ihrem EU-Beitritt können sie ihre eigenen Emissionshöchstgrenzen festsetzen, wobei ggf. Übergangszeiträume vorgesehen werden. Da in diesen Ländern alle über die Anforderungen des Protokolls hinausgehenden Maßnahmen sehr kostenwirksam sein dürften, ist die Frage berechtigt, ob es nicht zweckmäßig wäre, während des bis zu ihrem Beitritt verbleibenden Zeitraums zusätzliche Maßnahmen zu fördern, mit denen die Vorgaben des Protokolls noch übertroffen werden können.

3.4. Was den Ozon-Richtlinienvorschlag betrifft, so begrüßt der Ausschuß die Verbreitung aktueller Informationen über Ozonkonzentrationen (siehe Artikel 6). Bezüglich der „Informationsschwelle", die hauptsächlich zur Information gefährdeter Personengruppen gedacht ist, vertritt der Ausschuß jedoch die Auffassung, daß die Mitgliedstaaten sie je nach Wetterlage und geographischer Lage sowie Häufigkeit der Überschreitungen unterschiedlich ansetzen sollten, wobei sie auch den von der Kommission als Mittelwert für eine Stunde vorgeschlagenen Wert von 180 µg/m³ unterschreiten könnten [1].

3.5. Der Ausschuß ersucht ferner darum, die Durchführung von Aufklärungs- und Erziehungskampagnen in Betracht zu ziehen, mit denen die Bürger zu gesundheitsbewußten Verhaltensweisen angeleitet werden können. Das Gesundheitsbewußtsein ist ein Aspekt, der in sämtliche Politikbereiche, insbesondere aber in Maßnahmen zur Bekämpfung der städtischen Umweltverschmutzung einbezogen werden sollte. Zur Sensibilisierung der Bürger und zu einem besseren Verständnis der Gesundheitseffekte von Maßnahmen, mit denen die Umweltverschmutzung eingedämmt wird, können Initiativen wie das „Netz zukunftsbeständiger Städte" und „autofreie Tage", die in einer Reihe europäischer Städte organisiert werden, beitragen.

3.6. Schließlich möchte der Ausschuß betonen, wie wichtig eine wirksame Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinien ist. Die Vorschläge der Kommission (Artikel 12 der NEG-Richtlinie und Artikel 13 der Ozon-Richtlinie) sehen vor, daß die Mitgliedstaaten die Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der jeweiligen Richtlinie zu verhängen sind. Es versteht sich von selbst, daß diese Sanktionen durch ein Tätigwerden der Kommission im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin des Gemeinschaftsrechts ergänzt werden müssen, falls die Mitgliedstaaten selbst die Bestimmungen der Richtlinie nicht einhalten.

3.7. Mit Befriedigung nimmt der Ausschuß schließlich das in Artikel 9 der NEG-Richtlinie vorgesehene, auf periodischen Berichten beruhende Überprüfungsverfahren zur Kenntnis. Die Vorschriften dieses Artikels gestatten es der Kommission, unter Berücksichtigung der in Absatz 1 aufgezählten Faktoren (u. a. der aufgrund der Klimaveränderungen auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen) Änderungen der in Anhang I enthaltenen nationalen Emissionshöchstgrenzen vorzuschlagen. Dabei sollte einer weiteren Verbesserung des RAINS-Modells besonderes Augenmerk gelten.

4. **Mögliche Schwerpunkte für einzelstaatliche Maßnahmen und Programme zur Verringerung der hier erörterten Schadstoffemissionen**

4.1. Unter Bezugnahme auf seine Ausführungen in Ziffer 2.3.2 über die Notwendigkeit einer aktiven Koordinierung der einzelstaatlichen Programme schlägt der Ausschuß hier einige Aktionsschwerpunkte vor, die unter Berücksichtigung der verschiedenen Situationen auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene umzusetzen bzw. zu überprüfen sind. Einzelne Maßnahmen überschneiden sich wegen der offensichtlich zu erzielenden Synergieeffekte mit den Klimaschutzaktionen. Der Ausschuß beabsichtigt, im Rahmen künftiger Stellungnahmen hierzu eingehendere Überlegungen anzustellen.

1. *Verringerung des Energieverbrauchs im Verkehrssektor*

In der Annahme, daß die einzelstaatlichen und lokalen Programme im Bereich des Verkehrs, deren Finanzierung im Rahmen staatlicher oder regionaler Rechtsvorschriften erfolgt, an den Zielen der Energieeffizienz ausgerichtet werden, können folgende Interventionsmöglichkeiten ins Auge gefaßt werden:

— größtmögliche Mitfinanzierung der Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Mobilität in den Stadtgebieten und den von den Regionen ausgewiesenen Gebieten (mit Luftverschmutzungsgefahr). Es kann sich u. a. um folgende Maßnahmen handeln:

  a) Erstellung und Überarbeitung der städtischen Verkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung einer wirksamen Bekämpfung der Emission von Ozon-Vorläufersubstanzen;

[1] Siehe Jahresberichte (für 1998 und Sommer 1999) über die Luftverschmutzung durch troposphärisches Ozon in der EU. Im vergangenen Sommer wurde die Schwelle für die Information der Bevölkerung in fast allen Unionsländern überschritten. Die kritischsten Situationen wurden in Italien, Griechenland, Frankreich und Spanien festgestellt, wo die Bürger an zwischen 68 und 40 Tagen Informationen über hohe Ozonkonzentrationen erhielten.

b) In den Stadtgebieten und Ballungsräumen mit über 510 000 Einwohnern: Einsatz intelligenter Verkehrssysteme, Bau oder Ausbau von Park and Ride-Parkplätzen, Erhöhung der Kapazität des öffentlichen Nahverkehrs durch den Einsatz von Fahrzeugen mit Elektro-, Hybrid- oder Gasantrieb, Neuorganisation der Warenauslieferung, auch mit Anreizen für die Unternehmen, Fahrzeuge mit Elektro-, Hybrid- oder Gasantrieb einzusetzen;

— Mitfinanzierung der zusätzlichen Kosten, die durch den Einsatz hocheffizienter Kraftstoffe in den öffentlichen Verkehrsmitteln und den öffentlichen Fuhrparks entstehen;

— Mitfinanzierung bei der Anschaffung von Fahrzeugen mit Elektro- oder Hybridantrieb bzw. niedrigen Schadstoffemissionen für den öffentlichen Fuhrpark und den Fuhrpark der öffentlichen Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen auf kleineren Inseln;

— Mitfinanzierung bei der Anschaffung von zweirädrigen Fahrzeugen mit Elektro- oder Hybrid-Antrieb für die Behörden und die öffentlichen Versorgungsunternehmen.

2. *Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen*

In der Annahme, daß die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen auch durch andere Rechtsvorschriften gefördert wird, können hier folgende Interventionsschwerpunkte aufgezeigt werden:

— Mitfinanzierung des Baus von Biomasse-Kraftwerken, vorzugsweise in Verbindung mit Fernheizungsnetzen;

— Mitfinanzierung von Anlagen zur Nutzung von Solarthermie;

— Mitfinanzierung von Photovoltaik-Anlagen zur Energieerzeugung;

— Mitfinanzierung von Anlagen zur Energieerzeugung aus Windkraft, aus Biogas und durch die Verbrennung von festen Siedlungsabfällen auf kleineren Inseln.

3. *Verringerung des Energieverbrauchs in der Industrie, in Wohngebäuden, im Tertiärsektor*

In der Annahme, daß die Verringerung des Energieverbrauchs als „Querschnittsziel" in zahlreiche Programme für den öffentlichen Hochbau und den Wohnungsbau sowie auch den Industriesektor eingeht, sollen hier folgende Interventionsschwerpunkte empfohlen werden:

— Mitfinanzierung der Programme zur Förderung des effizienten Einsatzes von elektrischer Energie und der Verringerung des Stromverbrauchs in privaten Wohngebäuden, Büro- und öffentlichen Gebäuden sowie im Industriesektor unter Berücksichtigung der gesamten Programmkosten bzw. bei Beteiligung an den Mehrkosten der Erzeugnisse unter Berücksichtigung der Mehrkosten.

Die Programme können folgendes umfassen:

a) die Durchführung von Energiediagnosen;

b) bauliche Veränderungen an Wohngebäuden u. ä.;

c) Maßnahmen zur städtischen Neugestaltung und nachhaltigen Raumentwicklung;

d) Förderung und Verbreitung von äußerst energieeffizienten Heizungs- und Klimaanlagen sowie elektrischen Bauteilen in Wohngebäuden, Büros und öffentlichen Gebäuden;

e) Verwendung von hocheffizienten elektrischen Bauteilen im Industriesektor.

— Mitfinanzierung der Mehrkosten von Programmen zur Förderung des Einsatzes innovativer Brennstoffe mit geringer Umweltschädlichkeit bzw. des effizienten Einsatzes von Brennstoffen in der Industrie.

4. *Emissionsverringerung in Nichtenergiesektoren*

Es wird folgendes vorschlagen:

— Mitfinanzierung von Programmen zur Verringerung der Ammoniakemissionen aus landwirtschaftlichen Viehhaltungsbetrieben.

5. *Einzelstaatliches Programm zur Information über die Klimaveränderungen*

— Mitfinanzierung von Programmen zur Information der Öffentlichkeit und zur Förderung der für die Erhöhung der Energieeffizienz und die Verringerung der Emissionen geeignetsten Techniken und Verhaltensweisen;

— Mitfinanzierung von Programmen zur Information der Öffentlichkeit, die von den Betreibern des Personen- und Güterverkehrs mit dem Ziel aufgestellt werden, die effizientesten, emissionsärmsten Verkehrsmodalitäten zu fördern;

— Mitfinanzierung von Programmen zur Information der Öffentlichkeit, die von den Betreibern von Biomasse-Kraftwerken mit dem Ziel der Förderung von Fernheizungen aufgestellt werden.

6. *Nationales Forschungsprogramm im Bereich der Klimaveränderungen*

— Erstellung eines zur Überprüfung und Bescheinigung der Fortschritte bei der Durchführung des Emissionsminderungsprogramms notwendigen „Basisprojekts", wie es in der Klimaschutzkonvention, im Protokoll von Kyoto und in den Beschlüssen der Europäischen Union gefordert wurde; hierzu bedarf es der Aktualisierung der Emissionsdaten, der Datenarchivierung in den einzelnen Mitgliedstaaten, digitaler Klimasimulationen und der Erarbeitung entsprechender Klimaszenarien.

— Mitfinanzierung von angewandten Forschungsprojekten zur Entwicklung hochenergieeffizienter, schadstoffarmer

Technologien für den Einsatz in Kombi-Anlagen, in KWK-Kraftwerken für industrielle und zivile Nutzung sowie in Anlagen zur Emulsions- und Abfallvergasung;

— Mitfinanzierung von angewandten Forschungsprojekten zur Entwicklung von schadstoffarmen Verkehrstechnologien und -modalitäten.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung der Absatzmöglichkeiten für Abfälle von Verpackungen von Lebensmitteln und sonstigen Erzeugnissen"

(2000/C 51/04)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. April 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 16. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Verhaeghe.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 112 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Mit dieser Initiativstellungnahme möchte der Wirtschafts- und Sozialausschuß einen Beitrag zu der Diskussion leisten, die derzeit in Gemeinschaftskreisen zur Verwertung der Abfälle, insbesondere der Verpackungsabfälle, geführt wird. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die geplante Neufassung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die im wesentlichen Ziele für die stoffliche Verwertung der Verpackungsabfälle enthält — derzeit wird eine Verwertung von mindestens 25 und höchstens 45 Gewichtsprozent der in Verkehr gebrachten Verpackungen gefordert. Fünf Jahre nach der Annahme der Richtlinie sind positive Ergebnisse sowohl bei der Verringerung der nicht verwerteten Verpackungsabfälle als auch hinsichtlich der Art der Bewirtschaftung der Haushaltsabfälle zu verzeichnen. Diese Ergebnisse belegen, daß die Richtlinie in ihrer jetzigen Form [1] ganz sicher ein erster Schritt in die richtige Richtung ist. Zudem ist diese Stellungnahme im Zusammenhang mit der im Rahmen des „Recyclingforums" eingeleiteten Debatte — dieses Forum wurde anfangs des Jahres eingerichtet und soll der Kommission bis Ende 1999 eine Reihe von Empfehlungen dazu vorlegen, wie die Probleme der Verwertung in der Europäischen Union angegangen werden können — und im Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen zu diesen Empfehlungen seitens der Kommission in Form einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zu sehen.

1.2. Natürlich soll hier nicht im Detail die Grundsatzarbeit des Recyclingforums wiederholt werden (das Forum hat sich besonders den wirtschaftlichen, technologischen und rechtlichen Aspekten der stofflichen Verwertung von Abfällen gewidmet), noch soll eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie 94/62/EG abgegeben werden, denn diese Aufgabe wird dem Ausschuß zu einem späteren Zeitpunkt zufallen. Vielmehr bekräftigt der Ausschuß mit dieser Initiativstellungnahme seine Entschlossenheit, grundsätzliche Fragen zu behandeln, die für die Zukunft — für Erfolge wie auch für Schwächen — der Abfallverwertungsbranche ausschlaggebend sein werden. Die Abfallverwertung muß auch weiterhin gezielt und ausdrücklich zukunftsorientiert gefördert werden, und dabei ist von der Notwendigkeit einer weiteren Entwicklung der Absatzmöglichkeiten auszugehen, denn die Naturressourcen erschöpfen sich und der Umweltschutz genießt einen immer höheren Stellenwert. Nach Auffassung des Ausschusses ist es jedoch ebenso wichtig, die wirtschaftlichen Aspekte der Verwertung von Verpackungsabfällen zu behandeln, denn das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung schließt neben den Aspekten des Umweltschutzes auch wirtschaftliche Aspekte ein.

---

[1] Wir beziehen uns zudem auf die Stellungnahme des Ausschusses vom 24. März 1993 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die die Richtlinie in ihrer jetzigen Form weitgehend mitbestimmt hat.