Neuigkeiten aus der europäischen Umweltpolitik: Luftreinhalterichtlinie

I. Hintergrund

Die Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft für Europa sowie die Thematische Strategie zur Luftreinhaltung (KOM (2005) 446) haben das **Ziel**, die **Luftqualität in Europa weiter zu verbessern**. Bei der Reduzierung der wichtigsten Luftschadstoffe wurde in Europa in den **letzten Jahrzehnten bereits viel erreicht**.
Die Richtlinie fasst im Sinne der „**Better-Regulation-Initiative**" fünf einzelne Rechtsvorschriften (Tochterrichtlinien zu verschiedenen Einzelschadstoffen) zu einer einzigen Richtlinie zusammen und ändert die geltenden Bestimmungen zum Teil umfassend ab. Eine dieser Tochterrichtlinien ist auch die sog. Feinstaubrichtlinie, die die Tages- und Jahresgrenzwerte für PM 10 (**P**articulate **M**atter = Staubpartikel kleiner als **10** Mikrogramm) festlegt.

Ziel des Europäischen Parlaments ist es, die Luftqualität mit **effektiven langfristigen Maßnahmen** weiterhin kontinuierlich und dauerhaft zu verbessern. **Damit** erhöhen wir den Gesundheitsschutz der Bevölkerung. **Grenzwerte allein** schaffen **keine bessere Luftqualität**, sondern diese kann nur durch **langfristige emissionsbezogene Maßnahmen** erreicht werden. Bei allen Beteiligten besteht deshalb Einigkeit darin, dass diese Maßnahmen zur **Reduzierung der Emissionen an der Quelle konsequent** und **ehrgeizig** durchgeführt werden müssen.

Das **Europäische Parlament** hat deshalb am **26. September 2006** in **erster Lesung** wesentliche Änderungen am Kommissionsvorschlag beschlossen.

Der **Rat** hat auf seiner Tagung am **23. Oktober 2006** eine **politische Einigung** verabschiedet, die teilweise die **Vorschläge des Parlaments aufgreift**, teilweise in eine andere Richtung zielt.

Die verschiedenen Positionen der beiden Institutionen werden im Folgenden zunächst tabellarisch dargestellt und danach kurz umrissen.

II. Übersicht über die wesentlichen Änderungen des Europäischen Parlaments in 1. Lesung

Kommissionsvorschlag	**Änderungen durch das EP**
1. Fristverlängerung	
a) Fristverlängerung bis 31.12.2009 für bestehende Grenzwerte	a) ***4 + 2 Jahre*** Fristverlängerung ab Inkrafttreten der Richtlinie
b) Fristverlängerung um 5 Jahre für neue Grenzwerte	b) ***4 + 2 Jahre*** Fristverlängerung ab Inkrafttreten der Richtlinie plus Einschränkungen
	b) Druck auf Kommission, in dem Fristverlängerung um ***2 Jahre ab 2010*** erteilt wird, wenn die Kommission Regelungen zu emissionsbezogenen Maßnahmen nicht vorgeschlagen hat wie z. B. Euro VI für LKW, Aufnahme von Feuerungsanlagen von 20 bis 50 Megawatt in die IPPC Richtlinie, Standards für Hausfeuerungsanlagen und Emissionen aus Schiffsmotoren
2. PM 2,5	
a) Grenzwert 2010 von 25 µg/m³	a) Zielwert ab 2010 von 20 µg/m³
	b) Grenzwert ab 2015 von 20 µg/m³
3. PM 10	
a) Tagesgrenzwert von 50 µg/m³, der max. an 35 Tagen überschritten werden darf.	a) Tagesgrenzwert von 50 µg/m³, aber Möglichkeit für Mitgliedstaaten, Anzahl der max. Überschreitungstage auf 55 zu erhöhen
b) Jahresgrenzwert von 40 µg/m³	b) Jahresgrenzwert von ***33 µg/m³***
	c) Keine Verpflichtung für Kommunen, aufgrund von Tagesgrenzwertüberschreitungen kurzfristige und ineffektive Maßnahmen wie z. b. Straßensperrungen zu ergreifen
4. Natürliche Quellen	
Emissionen aus natürlichen Quellen herausrechnen	Emissionen aus natürlichen Quellen herausrechnen + Definition von natürlichen Quellen
5. Revision	
Revision der Regelungen zu PM 2,5 5 Jahre nach Annahme der Richtlinie	Umfassende Revision der Regelungen zu PM 2,5 und PM 10 anhand neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse 5 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie ***Überprüfung, ob komplett auf PM 2,5 als alleinigen Grenzwert umgestiegen werden kann***
6. Stickstoffdioxid (NO2)	
Inkrafttreten des Grenzwertes ab 2010	Inkrafttreten des Grenzwertes ***ab 2014***
7. Doppelmessungen	
a) Doppelmessungen für PM 10 und PM 2,5	a) Messungen für PM 10 b) Weniger Messungen für PM 2,5 kombiniert mit Modellmessungen und Modellrechnungen, da Umrechnung zwischen verschiedenen Partikelgrößen möglich.
8. Aufstellung der Messstationen	
Kriterien für Aufstellung der Messstationen: Der Standort von Messstationen soll im Allgemeinen so gewählt werden, dass die Messung sehr kleiner Umweltzustände in der unmittelbaren Nähe vermieden wird.	Kriterien für Aufstellung der Messstationen sind identisch, zudem sollen Kommission und Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Kriterien für die Aufstellung der Messstationen einheitlich angewendet werden.

III. Vergleich der Änderungen des Europäischen Parlaments und des Rates

1. Fristverlängerung für die Einhaltung der Grenzwerte

a) Parlament

Das Europäische Parlament hat beschlossen, dass für **Gebiete mit nachweislich ungünstigen meteorologischen Bedingungen** – wie z. B. Kessellagen – die **Frist** für die Einhaltung der Grenzwerte um **4 Jahre verlängert** werden kann. Für **Feinstaub (PM 10)** und die noch kleineren **Staubpartikel (PM 2,5)** kann die Frist gegebenenfalls um **weitere 2 Jahre verlängert** werden.

Diese Ausnahmen sind **kein „Freibrief fürs Nichtstun**“, sondern im Gegenteil ein **Anreiz** für die Kommunen, Luftreinhaltemaßnahmen zu ergreifen. Diese **Ausnahme** wird nämlich **nur** den Kommunen **erteilt**, die durch Luftreinhalte-/ Aktionspläne nachweisen können, dass sie **alle erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen** zur Verbesserung der Luftqualität **ergriffen** haben. Das heißt, es werden damit nur die **Kommunen belohnt**, die tatsächlich schon **aktiv** geworden sind.

b) Rat

Die in der **politischen Einigung des Rates vom 23. Oktober 2006** getroffene Vereinbarung, die Frist für die Einhaltung der Grenzwerte nur einmalig um **drei Jahre zu verlängern**, ist demgegenüber nicht ausreichend. Selbst nach Aussage von Fachleuten ist **bis 2010** bezüglich PM 10 lediglich eine **Verringerung der Feinstaubanteile** in der Luft **um 10 %** möglich. Deshalb wird es aller Voraussicht nach **nicht machbar** sein, dass insbesondere die bestehenden **Tagesgrenzwerte** für PM 10, die bedeuten, dass an maximal 35 Tagen im Jahr ein Tagesgrenzwert von 50 µg/m³ überschritten werden darf, **in drei Jahren eingehalten werden** können. An diesen **Tagesgrenzwerten** will der **Rat aber festhalten**.

c) Fazit

Die vom Parlament vorgeschlagene Fristverlängerung von 4+2 Jahren trägt den **Fortschritten Rechnung,** die durch **effektive Maßnahmen** in der Reduzierung der Schadstoffbelastung der Luft in den nächsten Jahren erreicht werden können. Im Vergleich zum Ratsvorschlag schlägt das Parlament eine zeitlich längere Ausnahme von der Einhaltung der Grenzwerte vor, allerdings auch unter sehr viel **engeren Voraussetzungen** (Nachweis aller erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen). Daher ist der **Vorschlag des Parlaments vorzugswürdig**.

2. Grenzwerte für PM 10

a) Parlament

Bezüglich der bestehenden Grenzwerte zu PM 10 hat das Parlament ebenfalls **wichtige Verbesserungen** verabschiedet.
Nach dem Beschluss des Parlaments können die Mitgliedstaaten ab 2010 die **maximal zulässige Anzahl der Überschreitungstage** des Tagesgrenzwertes für PM 10 von **35 Tage auf 55 Tage anheben**, wenn die 35 Tage aufgrund **ungünstiger meteorologischer oder geographischer Bedingungen** nicht eingehalten werden können.

Diese **Flexibilisierung** war aus **zwei Gründen** notwendig:

- Zum einen sind die Überschreitungen der Tagesgrenzwerte größtenteils **meteorologisch** beeinflusst,
- zum anderen gibt es **keine kurzfristig ergreifbaren Maßnahmen**, mit denen Tagesgrenzwert-Überschreitungen wirklich **wirksam und effektiv** entgegengetreten werden kann.

Meteorologische Beeinflussung

Die meteorologische Beeinflussung der Tagesgrenzwertüberschreitungen lässt sich anhand der **Messdaten der Jahre 2005 und 2006** nachvollziehen. In den Jahren 2005 und 2006 wurde die Zahl der zulässigen Überschreitungen jeweils bereits in den Frühjahrsmonaten März/April erstmals erreicht. Die meisten Überschreitungsfälle gehen dabei einher mit **austauscharmen Inversionswetterlagen,** bei denen häufig großräumig erhöhte Schadstoffbelastungen gemessen wurden.

Kurzfristig ergreifbare Maßnahmen

Nur unter sehr speziellen Voraussetzungen, die zusätzlich kumulativ vorliegen müssen, kann durch die Festlegung eines Kurzzeitgrenzwertes überhaupt ein zusätzlicher Vorteil für den Gesundheitsschutz gegenüber einem langfristigen **Luftqualitätsziel** in Form eines – im Vergleich zum Kommissionsvorschlag – anspruchsvolleren Jahresmittelwertes erreicht werden.

Die Voraussetzungen sind:

1. *Es müßte sich um ein **Extremereignis** handeln, dass gegenüber der Einhaltung des mittleren Belastungsniveaus (zu dessen Regulierung der Jahresmittelwert dient) eine solche Erhöhung des Gesundheitsrisikos bedeuten würde, dass Ad-hoc-Maßnahmen verhältnismäßig wären.*

   Der **derzeitige Kurzzeitgrenzwert** für Feinstaub von 50 µg/m³ ist im Vergleich zum Jahresmittel von 40 µg/m³ **keine extreme Konzentration**. Ein kurzzeitiger Anstieg um 10 µg/m³ entspricht einer Erhöhung des Mortalitätsrisikos um 0,5 %. Bei der jetzigen Festlegung des Kurzzeitwertes **spielt es keine Rolle, wie sehr der Tagesmittelwert von 50 µg/m³ überschritten** wird – ob um wenige µg/m³ oder wie im Januar 2006 um bis zu 150 µg/m³.

   In den **USA** gibt es demgegenüber einen **Kurzzeitwert** von PM 10 von **150 µg/m³,** der allerdings nur einmal im Jahr überschritten werden darf.

   Der jetzige Kurzzeitgrenzwert in der europäischen Luftqualitätsrichtlinie bietet damit keine rechtliche Grundlage, um in wirklichen Extremsituationen umfassende Maßnahmen zu ergreifen.

2. *Das **Auftreten der Überschreitungen** müßte mit ausreichender Wahrscheinlichkeit **vorhersagbar sein**, um rechtzeitig Maßnahmen einleiten zu können.*

   Wie schon die Erfahrungen mit Smogalarmplänen in den achtziger Jahren gezeigt haben, ist es problematisch, die Entwicklung der Feinstaubkonzentrationen und damit die **Wahrscheinlichkeit** von Überschreitungsfällen eines Kurzzeitgrenzwertes **ausreichend langfristig vorherzusagen**, um **rechtzeitig Maßnahmen einleiten** zu können.

3. *Ein Kurzzeitgrenzwert kann nur dann **sinnvoll** sein, **wenn kurzfristig einsetzbare Maßnahmen existieren würden**, die die Schadstoffbelastung schnell und hinreichend reduzieren, so dass das Gesundheitsrisiko signifikant gesenkt werden kann.*

Als kurzfristige Maßnahmen stehen auf **lokaler Ebene** nur **verkehrliche Maßnahmen** wie Fahrverbote zur Verfügung. In der **Realität bringen** derartige kurzfristige **Fahrverbote nur wenig**, wie schon die Erfahrungen mit Fahrverboten bei Smogalarm oder die aktuellen LKW-Durchfahrverbote zeigen. Zum einen müssen gerade bei kurzfristigen Fahrverboten **zahlreiche Ausnahmen** zugelassen werden, um die Versorgung und das Wirtschaftsleben aufrecht zu erhalten. Zum anderen **treten Überschreitungen häufig großräumig auf** und beruhen auf Ferntransporten von Luftschadstoffen, so dass der Anteil des Verkehrs an der Immissionsbelastung im Falle von Überschreitungen des Tagesgrenzwertes sehr viel kleiner ist als sonst.

Der **absolute Feinstaubbeitrag des lokalen Verkehrs** liegt sowohl bei Situationen mit hohen als auch bei niedrigen Schadstoffbelastungen in der Größenordnung von **circa 6 bis 15 µg/m³.** Mehr als diese Größenordnung kann somit durch ein totales Verkehrsverbot nicht reduziert werden.

Es ist daher fraglich, ob bei Überschreitungen ein derartiges kurzfristiges Fahrverbot mit dem entsprechenden Verwaltungsaufwand und der Beeinträchtigung der Wirtschaft noch verhältnismäßig ist.

So bestätigt auch eine **Studie des Fraunhoferinstituts** (Fraunhoferinstitut für Verkehrs- und Infrastruktursysteme „Auswirkungen ordnungsrechtlicher Verkehrsmaßnahmen auf die lokale Feinstaubbelastung unter Berücksichtigung meteorologischer Einflüsse“, Dresden Februar 2006) die nur sehr eingeschränkte Wirksamkeit von ordnungsrechtlichen Verkehrsmaßnahmen auf die Einhaltung der Tagesgrenzwerte.

Da **diese Voraussetzungen** in der Regel vor allem **kumulativ kaum vorliegen**, sind die **Tagesgrenzwerte** in der derzeit geltenden Form **nicht dazu geeignet**, neben einem **ambitionierteren Jahresgrenzwerten** einen **zusätzlichen gesundheitlichen Schutz** zu gewähren. Vielmehr wird durch die bestehenden Tagesgrenzwerte lediglich **Aktionismus im Nachhinein** ausgelöst. Wenn der Tagesgrenzwert überschritten ist, helfen aber Spontanaktionen nicht weiter. Gegen eine Überschreitung der **Tagesgrenzwerte** helfen nur **dieselben langfristigen Maßnahmen** wie gegen eine Jahresgrenzwertüberschreitung. Daher ist eine **Flexibilisierung** bei den Tagesgrenzwerten dringend geboten.

Öffentliche Diskussion

Die mediale Aufmerksamkeit in Deutschland hat sich in der bisherigen **Diskussion** sehr stark auf den **Tagesgrenzwert konzentriert**. Diese Diskussion war meines Erachtens **wenig zielführend**. Der Tagesgrenzwert hat das Ziel, negativen gesundheitlichen Auswirkungen von Feinstaub (Kurzzeiteffekte) vorzubeugen, in dem Feinstaubkonzentrationsspitzen vermieden werden.
Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die **Öffentlichkeit erwartet**, dass im drohenden Überschreitungsfall **sofort Aktionen gestartet werden**, mit dem die **Überschreitung** möglichst **verhindert** wird. Es wird die Erwartung geweckt, dass kurzfristig einsetzbare Handlungsoptionen bereitstehen, mit denen die Einhaltung erreicht werden kann. Dies ist jedoch in der Praxis nicht der Fall, vielmehr konzentrieren sich die **Luftreinhalte- und Aktionspläne** auf **langfristige und dauerhafte Emissionsminderungsmaßnahmen**, die **unabhängig von der täglichen, aktuellen Luftbelastung** umgesetzt werden sollen. Sie wirken sich damit sowohl auf das mittlere als auch auf das kurzfristige Belastungsniveau aus und führen so langfristig zu einer dauerhaften Verbesserung der Luftqualität. Dies führt zu einer Reduzierung der Überschreitungshäufigkeiten – auch bei den Überschreitungen der Tagesgrenzwerte – bei Vermeidung der Nachteile und Risiken von ad-hoc-Maßnahmen.

Korrelation zwischen Tages- und Jahresgrenzwert

Wenn – wie vom **Europäischen Parlament verabschiedet** – ein **Jahresgrenzwert von 33 µg/m³** statt der geltenden 40 µg/m³ eingeführt werden würde, besteht das **gleiche Schutzniveau wie** durch den derzeitig geltenden **Tagesgrenzwert** von 50 µg/m³ und 35 Überschreitungstage. Dies bedeutet, dass dadurch ein ähnlich hohes Gesundheitsschutzniveau besteht.

Der **Kommissionsvorschlag** enthält z. B. für **PM 2,5** auch nur einen Jahres- und keinen Tagesgrenzwert.

Hinzu kommt, dass zwischen dem Jahresmittelwert und den Tagesgrenzwerten eine enge Korrelation besteht. Die derzeitig zulässigen **35 Überschreitungen** des Tagesgrenzwertes von 50 µg/m³ **entsprechen statistisch einem Jahresmittelwert von etwa 30-33 µg/m³.** Somit ist momentan der **Tagesgrenzwert** für Feinstaub sehr **viel schärfer** als der Grenzwert für das **Jahresmittel**. Mit anderen Worten: Es besteht also dann die **gleiche Auslöseschwelle** für Maßnahmen, lediglich der **Ansatz** ist ein **anderer**: **Langfristige Maßnahmen** sollen im **Mittelpunkt** der Feinstaubbekämpfung stehen.

Guidelines WHO

Den Guidelines der **Weltgesundheitsorganisation** (*WHO – Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulphor dioxide, Global update 2005*) kann man entnehmen, dass das **gesundheitliche Risiko**, das die WHO **Kurzfristwirkungen** zuweist, um etwa den **Faktor 5 niedriger** ist im Vergleich zu den Langzeitwirkungen. Dies spricht ebenfalls deutlich dafür, sich auf die Reduzierung der permanenten Schadstoffbelastung zu konzentrieren anstatt mit sehr viel Aufwand, aber wenig Erfolg kurze Spitzenwerte zu bekämpfen. Deshalb ist es viel wichtiger, den Jahresmittelwert – wie vom EP vorgeschlagen – ambitionierter zu gestalten.

b) Beschluss der Umweltministerkonferenz

Auch der Beschluss der **67. Umweltministerkonferenz vom 26. Oktober 2006 in Berlin** ebthält die Aussage, dass der **derzeit gültige Tagesgrenzwert** für PM 10 mit kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen an zahlreichen **Belastungsschwerpunkten in Deutschland nicht eingehalten werden kann**. Die Umweltminister stellen fest, dass „*der **Vorschlag des Europäischen Parlaments**, die Anzahl der Tage mit PM 10-Tagesmittelwerten über 50 µg/m³ von 35 Tagen auf 55 Tage anheben zu können, wenn die 35 Tage aufgrund ungünstiger meteorologischer oder geographischer Bedingungen nicht eingehalten werden können, diesem **Umstand Rechnung [trägt]**“* (Punkt 4 des Beschlusses). Der Punkt 4 des Beschlusses endet mit der Bitte der Bundesländer an die Bundesregierung, sich in den Ratsverhandlungen **entschieden für den Vorschlag des Parlaments einzusetzen**.

11 Bundesländer gehen sogar **noch weiter** und sprechen sich in einer Protokollerklärung dafür aus, den geltenden **Tagesgrenzwert** für Feinstaub **komplett durch** den **vom Parlament vorgeschlagenen Jahresgrenzwert zu ersetzen**.

c) Rat

Die vom Parlament beschlossenen Änderungen der Grenzwerte zu PM 10 hat der **Rat** der Europäischen Union in seiner politischen Einigung vom 23. Oktober 2006 **nicht übernommen**. Hintergrund war ein bereits während der österreichischen Ratspräsidentschaft geschlossenes „**Gentlemen agreement**“, die bestehenden Grenzwerte nicht anzutasten.

c) Fazit

Die vorstehenden Argumente sprechen dafür, dass eine **Flexibilisierung** bei den **Tagesgrenzwerten** – nämlich die Anhebung der zulässigen Überschreitungstage auf 55 Tage – **dringend erforderlich** ist. Nur auf diese Weise kommen wir von kurzfristigem Aktionismus – wie ineffektiven Straßensperrungen oder Tempolimits wie in Österreich, die ja alle PKWs und nicht nur die stärker emittierenden Dieselfahrzeuge betreffen – weg und setzen den Fokus auf langfristigen, effektiven Maßnahmen, wie z. B. Grenzwerte für Kleinfeuerungsanlagen oder Regelungen für die Emissionen von Schiffsmotoren.

Zudem ist der **Mehrwert** von **Tagesgrenzwerten** in Bezug auf den **Gesundheitsschutz** neben ambitionierten Jahresgrenzwerten von vergleichsweise geringer Größe. Dies spricht – wenn nicht für eine Aufgabe der Tagesgrenzwerte zugunsten ambitionierter Jahresmittelwerte wie sie von 11 Bundesländern gefordert wurde – zumindest für eine **Flexibilisierung im Bereich der Tagesgrenzwerte** wie sie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen wurde.

Im Verlauf der **vielen Gespräche**, die ich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zur Luftqualitätsrichtlinie geführt habe, wurde immer wieder die **Forderung** nach einer **Streichung** oder **zumindest Flexibilisierung** der Regelung zu den **Tagesgrenzwerten** laut. Auch das **Bundesumweltamt** hat im Laufe des Prozesses einen Vorschlag unterbreitet, einen so genannten **gleitenden Tagesgrenzwert** einzuführen. Dabei wird die **Anzahl** der zulässigen **Überschreitungstage nicht auf das Kalenderjahr**, sondern auf die **abgelaufenen 365 Tage** bezogen. Das heißt, dass an jedem Tag jeweils die Tagesgrenzwertüberschreitungen der vergangenen 365 Tage betrachtet werden sowie täglich jeweils der älteste Tag für den Bezugszeitraum wegfällt und der jüngste Tag hinzukommt. Diese Vorgehensweise verhindert, dass zu **Beginn eines Jahres** – wo aufgrund der speziellen Inversionswetterlagen **meteorologisch zwingend** die **meisten Überschreitungstage** auftreten – Schlagzeilen die Presse bevölkern, wie „Im März schon 20 Tagesgrenzwertüberschreitungen der Feinstaubwerte“. Diese Schlagzeilen **verkennen meteorlogische Zusammenhänge** und sind wenig zielführend.

3. Europäische Maßnahmen an der Quelle

Abschließend bleibt noch festzustellen, dass **Maßnahmen der Kommunen** zur Reduzierung der Emissionen durch den Straßenverkehr in jedem Fall **nicht ausreichen**. Das Feinstauproblem ist viel komplexer. Nur **knapp 20 % der Rußpartikel in der Luft kommen vom Verkehr**.

Die Maßnahmen der Kommunen müssen deshalb zwingend flankiert werden durch **europäische Regelungen zur Reduzierung** der Emissionen auch aus anderen Quellen als dem Straßenverkehr.

Das **Europäische Parlament** hat dazu einen **Vorschlag** gemacht, wie der Druck auf die Kommission erhöht werden kann, entsprechende Regelungen auf europäischer Ebene wie z. B. Regelungen zu Hausfeuerungsanlagen und zu Emissionen aus Schiffsmotoren voranzutreiben.

Dabei wird in einem neuen Artikel 30a die Möglichkeit einer Fristverlängerung für die Einhaltung der Grenzwerte den Mitgliedstaaten für den Fall in Aussicht gestellt, dass die Kommission bestimmte emissionsreduzierende Maßnahmen an der Quelle, die in einem neuen Anhang XVIIa aufgeführt sind, nicht rechtzeitig in die Wege leitet. Diese „**Schützenhilfe**“ **benötigen die Kommunen dringend**, um überhaupt eine Chance zu haben, die Grenzwerte einzuhalten.

Daher werte ich es als positives, aber auch unbedingt notwendiges **Signal der Kommission**, wenn **Umweltkommissar Dimas** jetzt nach der Entscheidung des Europäischen Parlaments **neue Vorschläge für Kleinfeuerungsanlagen und eine Überarbeitung der NEC-Richtlinie ankündigt**. Diese Maßnahmen sind allerdings noch nicht ausreichend und müssen um weitere ergänzt werden, so z. B. europaweite Regelungen zu den Emissionen aus Schiffsmotoren.

4. Grenzwerte für PM 2,5

Bezüglich der Grenzwerte für PM 2,5 besteht insoweit **zwischen Rat und Parlament Einigkeit**, als dass es im **Jahr 2010** zunächst nur einen **Zielwert** geben und erst bei ausreichender Datenlage im **Jahr 2015** ein verbindlicher **Grenzwert** gelten soll.

a) Parlament

Allerdings hat das Parlament den Wert, der ab 2010 als Zielwert und ab 2015 als Grenzwert eingehalten werden muss, auf **20 µg/m³** festgelegt. Dieser niedrigere Wert war **Teil des Kompromisses** im Parlament.

b) Rat

Der Rat hat in seiner politischen Einigung an dem von der Kommission vorgeschlagenen Wert von **25 µg/m³ festgehalten**. Aus meiner Sicht sollte an dieser Stelle die **Ratsposition verteidigt** werden, da sie den realistischeren Wert darstellt. **Erst nach der Revision der Richtlinie** in den Jahren 2012/2013 kann anhand der erfolgten Entwicklung geprüft werden, inwieweit ein ambitionierterer Grenzwert für PM 2,5 festgelegt werden kann.

c) Fazit

Die **Position des Rates** ist an diesem Punkt derjenigen des Parlaments **vorzuziehen**, da sie einen **sinnvollen Zeitplan** und **realistische Ziel- und Grenzwerte** vorgibt.

5. Grenzwerte für NO2

a) Parlament

Das Europäische Parlament hat auch Änderungen an den von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerten für Stickstoffdioxid (NO2) vorgenommen. Der **Grenzwert für NO2** soll nach dem Votum des Parlaments künftig nicht ab dem Jahr 2010, sondern erst ab dem **Jahr 2013 gelten**.

Hintergrund ist, dass Fachleute davon ausgehen, dass der Jahresmittelwert für NO2 von 40 µg/m³ in einer Vielzahl von Kommunen auch nach 2010 für eine Reihe von Jahren weiterhin überschritten werden wird. Mit **sämtlichen verhältnismäßigen Maßnahmen** wird die NO2**-Konzentration nicht derart schnell gesenkt werden können**, dass der Jahresmittelwert ab 2010 eingehalten werden kann. Es ist daher zu befürchten, dass eine **ähnliche Diskussion** um die NO2-Konzentration in der Luft entsteht, wie sie **zu Beginn des Jahres 2005 über Feinstaub** eintrat. Dies ist meines Erachtens wenig hilfreich, da im Verlauf der Diskussion der Ruf nach kurzfristigen Maßnahmen laut werden könnte, wohingegen – ebenso wie bei Feinstaub in der Luft – nur eine Vielzahl von verschiedenen **langfristigen Maßnahmen die** NO2**-Konzentration senken kann**. Diese Maßnahmen müssen vor allem auch den Einsatz von Stickstoff in der **Landwirtschaft** einbeziehen.

b) Beschluss der Umweltministerkonferenz

Der Beschluss der 67. **Umweltministerkonferenz** vom 26. Oktober 2006 weist ebenfalls darauf hin, dass der ab 2010 einzuhaltende Jahresmittelwert von 40 µg/m³ allein mit den **verhältnismäßigen Maßnahmen**, die in Deutschland erlassen werden können, in einer Vielzahl von Kommunen auch **in den Jahren nach 2010 weiterhin überschritten** werden wird.

c) Rat

Der Rat hat in seiner politischen Einigung den Kommissionsvorschlag an dieser Stell ebenfalls unverändert gelassen, so dass die Mitgliedstaaten **ab 2010 den Grenzwert für** NO2 einhalten müssen. Allerdings hat der Rat auch daran festgehalten, unter bestimmten Voraussetzungen die **Frist** für die Einhaltung der Grenzwerte um **5 Jahre verlängern** ab 2010 zu können. Daher bin ich sehr zuversichtlich, dass wir hier gemeinsam mit dem Rat eine realistische Lösung finden werden.

c) Fazit

Ebenso wie bei Feinstaub gilt es bei NO2, **ambitionierte**, aber auch **realistische Grenzwerte** festzulegen. Insbesondere für die **Darstellung in der Öffentlichkeit** ist es weitaus sinnvoller, das Datum, ab dem der Grenzwert für NO2 gilt, auf ein **realistischen Zeitpunkt** zu verschieben, als den Einhaltung des Grenzwert ab 2010 unverändert zu lassen und eine Fristverlängerung von 5 Jahren zu gewähren.

6. Überprüfung der Richtlinie

a) Parlament

Nach dem Beschluss des Parlaments wird **5 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie** eine **umfassende Revision** der Regelungen zu **PM 2,5 und PM 10** anhand neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse stattfinden. Dabei soll nach dem Willen des Parlaments auch überprüft werden, ob **komplett auf PM 2,5 als alleinigem Grenzwert umgestiegen** werden kann.

Hier ist es meines Erachtens vor allem auch im **Interesse der deutschen Bundesländer wichtig**, dass möglichst **wenig Doppelmessungen und Doppelberichtserstattung** für PM 10 und PM 2,5 durchführen sind. Wenn die gewonnenen Erkenntnisse ergeben, dass PM 2,5 weitaus gesundheitsschädlicher ist als PM 10, dann halte ich eventuell einen Umstieg auf PM 2,5 im Jahr 2015 für gerechtfertigt. Die konkreten Maßnahmen, mit denen man die Feinstaubkonzentration in der Luft verringern kann, unterscheiden sich für PM 10 und PM 2,5 in der Regel kaum. Daher ist **künftig ein Mess- und Grenzwertstandard ausreichend.**

b) Rat

Der Rat spricht sich ebenfalls für eine **Überprüfung der Vorschriften zu PM 2,5** aus, allerdings möchte er andere Schadstoffe – d. h. auch PM 10 – nur dann und insoweit überprüfen, als es angemessen erscheint. Der **komplette Umstieg** auf PM 2,5 als alleinigen Feinstaubstandard wird vom Ratsvorschlag **nicht explizit** erwähnt.

c) Fazit

Meines Erachtens strebt auch der Rat ab 2015 einen **einheitlichen Standard** für die Beurteilung der Feinstaubkonzentration in Europa an, damit unzweckmäßige Doppelmessungen vermieden werden. Daher muss die **Richtlinie umfassend überprüft** werden, auch im Hinblick auf einen Umstieg auf PM 2,5 als einzigem Feinstaubstandard. Die **Position des Parlaments** ist in dieser Hinsicht allerdings **präziser**.

7. Einhaltung der Grenzwerte

Angenähert haben sich die Positionen von Parlament und Rat hinsichtlich der Orte, an denen die Grenzwerte eingehalten werden müssen.

a) Parlament

Gemäß eines **expositionsorientierten Ansatzes** hat das Parlament präzisiert, dass an **bestimmten Stellen auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates**, die für die **Exposition** der **Bevölkerung nicht relevant** sind, keine Notwendigkeit zur Einhaltung der Grenzwerte besteht. Dazu gehören z. B. Gebiete, zu denen die Öffentlichkeit keinen Zugang hat, die unbewohnt oder nicht dauerhaft bewohnt sind sowie Straßen und die **Mittelstreifen von Schnellstraßen** und **Autobahnen**.

b) Rat

Hier hat der Rat ebenfalls beschlossen, dass die **Grenzwerte in Gebieten nicht eingehalten werden** müssen, zu denen die **Öffentlichkeit keinen Zugang** hat oder keine feste Wohnbebauung besteht. Ausgenommen sind auch Straßenfahrbahnen oder der **Mittelstreifen** von Schnellstraßen.

Dieser **gemeinsame Ansatz** geht konsequent davon aus, dass der **Gesundschutz** der Bevölkerung das Hauptziel der Richtlinie darstellt. Somit ist entscheidend, dass die **Luftqualität** dort **konstant auf hohem Niveau etabliert** wird, wo die **Bevölkerung einer Schadstoffbelastung ausgesetzt** ist. Hier sind Parlament und Rat also auf dem richtigen Weg.

c) Fazit

Bei den Orten, an denen die Grenzwerte eingehalten werden müssen, liegen die **Positionen** von Parlament und Rat **sehr dicht beieinander**. Hier gibt es nur noch bei **Feinheiten Abstimmungsbedarf**.

8. Einheitliche Aufstellung der Messstationen

a) Parlament

Das Parlament hat in seiner Entschließung präzisiert, dass die **Kommission** und die **Mitgliedstaaten** die **einheitliche Anwendung der Kriterien bei der Auswahl der Probenahmestellen** gewährleisten.

Zwar gelten bislang bereits Kriterien für die Standortwahl der Messstationen, die in **Anhang III** des Kommissionsvorschlags aufgeführt sind. Allerdings haben die **bisherigen Erfahrungen** gezeigt, dass es **teilweise erhebliche Unterschiede bei der Standortwahl** der Messstationen **zwischen** den **Mitgliedstaaten** der EU gibt. So sind dem Bundesumweltamtes derzeit allein in Deutschland 435 Messstationen für PM 10 bekannt, die ganzjährig Daten erfassen, von rund 1000 derartigen Messstationen in ganz Europa (Quelle: Folgenabschätzung zum Richtlinienvorschlag der Kommission). Daher ist es in Deutschland möglich, einzelne Messstationen von PM 10 auf PM 2,5-Messungen umzurüsten, ohne gegen die europarechtlichen Verpflichtungen zur Aufstellung der Messstationen zu verstoßen. Damit es **einheitliche Messungen** und **vergleichbare Daten** gibt, sollte das Aufstellen der Messstationen in Europa nach einheitlichen Kriterien geschehen. Dies sollte von der Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten überwacht werden.

b) Rat

Der Rat sollte ebenfalls eine **Klarstellung** zur einheitlichen Standortwahl der Messstationen in seine Position **aufnehmen**.

9. Anzahl der Messstationen für PM 2,5

a) Parlament

Einigkeit besteht zwischen **Parlament** und **Rat** dahingehend, dass die **Mindestanzahl** von Messstationen für **PM 2,5 nicht genauso hoch** sein muss wie die Anzahl der bestehenden **PM 10-Stationen**. Beide Institutionen nehmen daher Änderungen am Kommissionsvorschlag vor.
Das **Parlament** schlägt vor, die **Anzahl der Stationen für PM 2,5** im Vergleich zu den PM 10-Stationen um **rund die Hälfte zu verringern**. Dazu wird im entsprechenden **Anhang V** in einer **eigenen Spalte** die Anzahl für PM 2,5-Messstationen neu festgelegt.

b) Rat

Der Rat fügt ebenfalls eine eigene Spalte in **Anhang V** ein. Er unterscheidet dabei zwischen der **Summe der Messstationen für PM 2,5 und PM 10** auf der einen und der weiteren Schadstoffmessstationen auf der anderen Seite. Auch dieses Verfahren führt dazu, dass die Anzahl der **PM 2,5-Messstationen im Vergleich zum Kommissionsvorschlag reduziert** wird.

c) Fazit

Parlament und Rat haben **dasselbe Ziel**, die Messstationen für Feinstaub zu verdoppeln. Dies ist sehr zu begrüßen, da es **an vielen Stationen nicht möglich** ist, **Messgeräte für PM 2,5** in die Messstationen zu **integrieren**, ohne den Standort der Stationen zu verändern. Unabhängig davon bedeuten zusätzliche Messungen einen **nicht unerheblichen finanziellen und personellen Aufwand** für die **Bundesländer**. Dabei stellen die Anschaffungskosten im Vergleich zu den **Auswertungs- und Wartungsarbeiten** (**Kalibrierung**) an den Stationen den geringeren Anteil der Ausgaben dar.
Eine Einigung zwischen Parlament und Rat in diesem Punkt erscheint sehr gut möglich.

III. Schluss

Die umfassende Überschicht zeigt, dass das **Parlament** und der **Rat** an vielen **entscheidenden Stellen weit voneinander entfernt** sind. Die Position des Parlaments steht aber für steht für eine **praktikablere Richtlinie** und einen **hohen Gesundheitsschutz**.
Ich freue mich sehr, dass Sie gegenüber der Presse, auf der Ratstagung und bei unserem persönlichen Gespräch im Rahmen des Abendessens angekündigt haben, einen **kooperativen Dialog** mit dem Europäischen Parlament führen zu wollen. **Ich würde es sehr begrüßen**, wenn im Rahmen dieses Dialogs sich die **Ratsposition in den entscheidenden Punkten** auf die Vorschläge des **Europäischen Parlaments noch weiter zu bewegen** würden.

IV. Weiterer Zeitplan

Offizielle Annahme des Gemeinsamen Standpunktes des Rates:	Januar/Februar 2007
Übermittlung des Gemeinsamen Standpunktes an das Parlament:	Ende Februar 2007
2. Lesung des Europäischen Parlaments:	März–Mai/Juni 2007
Inkrafttreten der Richtlinie:	Ende 2007

Stand: 07. November 2006