

25.10.99**Empfehlungen**
der AusschüsseEU - A - G - U - Vk - Wizu **Punkt** der 744. Sitzung des Bundesrates am 5. November 1999

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft

KOM(99) 125 endg.; Ratsdok. 10232/99

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Agrarausschuss (A),
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Verkehrsausschuss (Vk) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
A
Vk
Wi

1. Der Bundesrat unterstützt die Zielsetzung der Richtlinienvorschläge, durch die Festlegung nationaler Obergrenzen die Emissionen von Schwefeldioxid, Stickoxiden, Ammoniak sowie leichtflüchtigen organischen Substanzen, die zur bodennahen Ozonbildung beitragen, zu reduzieren

Ausgeliefert am 26. OKT. 1999

EU
V
k
Wi

2. sowie Überschreitungen eines festgelegten Ozon-Zielwertes so weit wie möglich zu vermeiden.

EU
A

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung jedoch, dass
- die Richtlinienvorschläge auch im EU-Agrarrat beraten werden, um eine sektorverträgliche Reduzierung zu erreichen,
 - die betroffenen Fachbereiche der Länder von den einzelnen Verhandlungsabschnitten und -ergebnissen laufend unterrichtet werden,
 - die aus ihrer Sicht erforderlichen Maßnahmen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Landwirtschaft, insbesondere auch im Hinblick auf die anfallenden Kosten, dargelegt und bewertet werden.

EU
V
k
Wi

4. Der Vorschlag für eine Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe ist änderungsbedürftig. Die Bundesregierung wird daher gebeten, bei den weiteren Verhandlungen auf die Klärung der folgenden Punkte zu dringen:
- Der Richtlinienvorschlag gibt keine Auskunft darüber, wie die unterschiedlichen nationalen Emissionsgrenzwerte begründet werden.
 - Der Richtlinienvorschlag löst nicht den Zielkonflikt zwischen der Festlegung von nationalen Emissions-Summenwerten und den EU-weiten anlagenbezogenen Emissionsstandards, u. a. der geplanten Großfeuerungsanlagen-Richtlinie oder der IVU-Richtlinie.
 - Im Richtlinienvorschlag werden national unterschiedliche Kosten für die Durchführung von Minderungsmaßnahmen prognostiziert, die von den nationalen Volkswirtschaften aufzubringen sind. Der Vorschlag enthält keine Aussagen über die unterschiedlichen Auswirkungen auf die jeweiligen nationalen Wirtschaftsstandorte.
 - Im weiteren Verfahren über die endgültige Festlegung der Grenzwerte sind insbesondere der in Deutschland hochentwickelte Stand der Technik und die in der Vergangenheit bereits vorgenommene erhebliche Emissionsverminderung zu berücksichtigen. Daher besteht schon auf Grund der

technischen Gegebenheiten in Deutschland gegenüber den anderen Mitgliedstaaten ein geringeres Verminderungspotential.

EU
Vk
Wi

5. Zur Zeit wird auf UN-ECE-Ebene ein Protokoll mit einem mit der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe identischen Regelungsgehalt erarbeitet, das allerdings zusätzlich die osteuropäischen Staaten mit in die Betrachtung einbezieht. Dies ist in Anbetracht des grenzüberschreitenden Charakters der Luftverunreinigungen zu begrüßen. Um unterschiedliche Regelungen mit gleichem Inhalt zu vermeiden, sollte der Vorschlag für eine Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe mit den UN-ECE-Verhandlungen abgestimmt sein.

EU
Vk
Wi

6. Die Gesamtkosten für die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen werden den Schätzungen zufolge trotz der erheblichen Vorleistungen bei der Reduktion der Emissionen der betroffenen Schadstoffe in Deutschland mit am höchsten sein. Ursache hierfür ist die geographische Lage, aufgrund derer das Problem der Versauerung und der Grad der Gefährdung der menschlichen Gesundheit bei hohen Ozonwerten am stärksten ausgeprägt und deshalb am schwierigsten zu lösen ist. Es ist zu erwarten, dass sich die Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Industrie dadurch weiter verschlechtern werden. Dies steht dem Bestreben der Gemeinschaft zur Schaffung einheitlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch Umweltschutzmaßnahmen entgegen.

EU
Vk
Wi

7. Die geschätzten Gesamtkosten für die Umsetzung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen von 7,5 Milliarden Euro pro Jahr für die europäische Industrie und 2,1 Milliarden Euro pro Jahr für die deutsche Industrie werden im Richtlinienvorschlag hinsichtlich ihres Ursprunges nicht näher spezifiziert. Dies wäre jedoch für eine Bewertung notwendig.

EU
A
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 12)

8. Für Deutschland würde sich für den Bereich der Ammoniakemissionen, die im wesentlichen in der Landwirtschaft entstehen, die Notwendigkeit ergeben, diese um etwa die Hälfte zu mindern, damit die angestrebten Ziele erreicht werden können. Nach Auffassung des Bundesrates wäre dieses Einsparungsziel nur mit massiven Anstrengungen bis hin zu Viehabstockungen in der Landwirtschaft zu erreichen.

Im Hinblick auf die zu erwartenden Auswirkungen der AGENDA 2000-Beschlüsse, der WTO-Verhandlungen und der jüngsten Sparbeschlüsse der Bundesregierung ist die Landwirtschaft jedoch nicht mehr in der Lage, derartige zusätzliche Wirtschafterschwernisse ohne schwere Folgen für den Strukturwandel hinzunehmen.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass genaue Kenntnisse über Ammoniak-Emissionen aus der Landwirtschaft, die zur Versauerung und Eutrophierung von Böden, Gewässern und Biotopen beitragen und etwa zu 90 % aus der Rinder- und Schweinehaltung entstammen, in Deutschland nicht vorliegen. Insbesondere zum Ausmaß und Art der Emissionen, chemischen Umsetzungsprozessen und dem atmosphären Transport von NH_3 gibt es noch Unsicherheiten.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Emissionshöchstgrenzen für Deutschland im Jahr 2010 sehen eine 46%ige Senkung des NH_3 -Ausstoßes im Vergleich zum Jahr 1990 vor. Das für die Festlegung der Höchstgrenzen verwendete Simulationsmodell (RAINS-Modell) greift für die Ermittlung der deutschen Emissionen und Minderungsmaßnahmen auf ältere Publikationen, Berechnungen anderer EU-Staaten und Schätzungen zurück. Hierin liegt ein großer Unsicherheitsfaktor, der die Zielwerte der Emissionshöchstgrenzen für NH_3 einschließlich der Kompensationsgebiete für Flächen mit Überschreitung der Emissionshöchstgrenzen erheblich infrage stellt.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, durch vordringliche Forschungsvorhaben die Datenbasis zu verbessern und abzusichern, damit aktuelle, realistische und belastbare Daten für Deutschland in das Modell eingespeist werden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung weiterhin auf, bei den Verhandlungen zur Richtlinie für Ammoniak die gleichen nationalen Emissionshöchstgrenzen für das Jahr 2010 in Höhe von 550 kt NH_3 zu vertreten, die auch im Rahmen der Verhandlungen zum Multikomponentenprotokoll der UN-ECE für Deutschland vereinbart wurden.

EU
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 12)

9. Die Höchstgrenze für Ammoniak-Emissionen sollte jedoch erst endgültig festgeschrieben werden, wenn eine ausreichende Datengrundlage hierzu vorhanden ist.

- EU
Vk
Wi
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 12)
10. Der vorgeschlagene Grenzwert für Schwefeldioxid (SO₂) von 463 kt ist mit dem für das Jahr 2010 prognostizierten Stand der Technik und z. B. den Vorgaben aus dem Vorschlag zur Novelle der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen nicht zu erreichen. Bei UN-ECE-Verhandlungen ist bereits ebenfalls ein Wert von 550 kt eingeflossen. Dieser sollte daher auch bei der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe Berücksichtigung finden.
- EU
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 12)
11. Bei den übrigen in der Richtlinie genannten Stoffen (NO_x und VOC) sollten die vorgesehenen nationalen Emissionshöchstgrenzen festgeschrieben werden.
- U
12. Die in der Richtlinie vorgesehenen nationalen Emissionshöchstgrenzen sollten festgeschrieben werden.
- EU
U
13. Jedoch sollte eine Revisionsklausel aufgenommen werden, um nach Vorliegen weiterer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass unzumutbar hohe Belastungen durch zu ergreifende Maßnahmen vermieden werden.
- EU
U
14. Es sollte zudem noch einmal überprüft werden, ob die derzeit geplanten Maßnahmen ausreichen, um die nationalen Emissionshöchstgrenzen einhalten zu können oder ob national und/oder von der Kommission weitere Maßnahmen zu ergreifen sind (Produktregelungen, Umsetzung des Kyoto-Protokolls, Fragen der Verankerung des Standes der Technik in allen Mitgliedstaaten).
- EU
U
15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, speziell zu prüfen, ob eine Umsetzung des Stickstoffminderungsprogramms in der Bundesrepublik Deutschland zur Erreichung der nationalen Emissionshöchstgrenze für NH₃ führen würde.
- EU
U
16. Die Festsetzung nationaler Emissionshöchstgrenzen und die Kontrolle dieser Zielsetzung erfordert eine systematische und einheitliche Erhebung und regelmäßige Fortschreibung der relevanten Emissionen. Diese Daten liegen zur

Zeit in den Ländern zum Teil nicht, nicht vollständig oder nicht in dem erforderlichen Detaillierungsgrad vor. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Bundesregierung die bundesweite Erhebung und Fortschreibung der Emissionsdaten zur Durchführung der Richtlinie veranlasst. Er bittet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang, zusätzlich zur Emissionsbilanz für das Bundesgebiet auch die länderbezogenen Anteile auszuweisen.

EU
A

17. Ferner wird die Bundesregierung gebeten dafür Sorge zu tragen, dass bei der Erfüllung des nationalen Pflichtenkatalogs keine Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer einseitigen Belastung der Landwirtschaft und damit zu Wettbewerbsnachteilen führen. Vielmehr sollte das Hauptaugenmerk bei den erforderlichen Emissionssenkungen vor allem auf die Verbesserung der guten fachlichen Praxis, z. B. durch Erarbeitung und Verbreitung von Verhaltenshinweisen zur Emissionsminderung sowie die Ausschöpfung technischer Möglichkeiten gesichert werden.

EU
U

18. Zur Klarstellung und Vermittlungsfähigkeit der Umweltzwischenziele bis 2010 bittet der Bundesrat die Bundesregierung, bei den Verhandlungen dafür Sorge zu tragen, dass in der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen die gleiche Nomenklatur wie in der Richtlinie über den Ozongehalt der Luft verwendet wird und die in der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen genannten Werte für Ozon durch die Festlegung von Mittelungs- und Akkumulationszeiten ergänzt werden. Der Bundesrat hält es für erforderlich, hierzu den Anhang II der Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe wie folgt zu überarbeiten:

- In Anhang II ist im Kapitel "Gesundheitsbezogene Ozonexposition" statt des Kriteriums " $AOT_6O_3 = 0$ " das Langfristziel der Richtlinie über den Ozongehalt in der Luft - $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als höchster 8-Stunden-Mittelwert während eines Kalenderjahres, berechnet aus stündlich gleitenden 8-Stunden-Mittelwerten - zu verwenden. Als Einheit sollte $\mu\text{g}/\text{m}^3\cdot\text{h}$ verwendet werden. Der Grenzwert von $2,9 \text{ ppm}\cdot\text{h}$ (entspricht umgerechnet $5800 \mu\text{g}/\text{m}^3\cdot\text{h}$), der in keiner Gitterzelle überschritten werden darf, ist auf ein Kalenderjahr zu beziehen.
- In Anhang II sind im Kapitel "Vegetationsbezogene Ozonexposition" Mittelungs- und Akkumulationszeitraum zu dem Richtwert von $3 \text{ ppm}\cdot\text{h}$

(6000 $\mu\text{g}/\text{m}^3\cdot\text{h}$) zu benennen, nach denen nur die 1-Stunden-Werte zwischen 8.00 und 20.00 Uhr MEZ an jedem Tag der Monate Mai - Juli eines Jahres verwendet werden. Als Einheit sollte $\mu\text{g}/\text{m}^3\cdot\text{h}$ verwendet werden.

EU
V
k
Wi

19. Durch die geographische Lage mitten in Europa ist Deutschland von grenzüberschreitenden Verschmutzungen auch in der Luft, zum Beispiel durch Emissionen größerer Industriestandorte in anderen Mitgliedstaaten oder durch die erhebliche Menge von Transitverkehr, ganz besonders betroffen. Durch die Regelungen zur Öffnung des Binnenmarktes wird ein Nationalstaat keine Regelungen über wirksame Gegenmaßnahmen treffen können, ohne zugleich gegen bestehendes EG-Recht zu verstoßen.

Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, sich bei den weiteren Verhandlungen dafür einzusetzen, dass in die Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe eine vergleichbare Bestimmung wie Artikel 8 der Ozon-Richtlinie (grenzüberschreitende Luftverschmutzung) aufgenommen wird, die die Nachbarstaaten auffordert, gemeinsam Pläne und Programme zu erarbeiten und umzusetzen, um die Zielwerte oder Langfristziele zu erreichen.

EU
V
k
Wi

20. Die Richtlinie über den Ozongehalt der Luft übernimmt als Zielwert für die Ozonkonzentration im Jahre 2010 unverändert den WHO-Leitwert von 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ als Schutzwert für die menschliche Gesundheit. In den USA wurde bei gleicher Datenbasis dagegen ein Wert von 160 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ als ausreichend für den Schutz der menschlichen Gesundheit festgelegt. Da bis heute keine eindeutigen quantifizierbaren Zusammenhänge zwischen NO_x - und VOC-Immissionen und entsprechenden Ozon-Immissionen existieren, sollte diese anspruchsvolle Obergrenze jedoch überarbeitet werden. Dabei ist der atmosphärische Transport von großen Ozonmengen über größere Distanzen, der die Grenzwerte erreichen lässt, jedoch in keinem Zusammenhang mit lokalen Emissionsquellen steht, ebenso zu beachten wie die mangelnde Datenlage über natürliche VOC-Emissionen.

EU
U

21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in den Beratungen mit der Kommission und den Mitgliedstaaten für eine Überprüfung und Reduzierung der Vielzahl der verschiedenen Beurteilungs- und Zielgrößen für die

Ozonbelastung der Luft und des Umfangs und der Häufigkeit der behördlichen Berichtspflichten einzutreten.

EU
U

22. Bei der Erarbeitung von Programmen zur Umsetzung der Artikel 3 und 4 der Richtlinie 96/62/EG (Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie) sollte gewährleistet werden, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten einheitliche Maßstäbe gelten. Die Berichtspflicht nach Artikel 10 Abs. 2 sollte konkretisiert werden.

EU
U

23. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Zuge ihrer Mitwirkungsrechte in den nach den Richtlinienvorschlägen vorgesehenen Regelungsausschussverfahren den Bundesrat vorab zu unterrichten und zu beteiligen (gemäß §§ 2, 4 ff. des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union). Die Beteiligungsbitte richtet sich dabei insbesondere auf

- die Konkretisierung der Berichterstattung über die Programme der Mitgliedstaaten (Artikel 8 Abs. 4 und Artikel 11 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe),
- die Entwicklung der Leitlinien für die Umsetzung der Richtlinie über den Ozongehalt der Luft (Artikel 12 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft in Verbindung mit Artikel 12 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität).

Die Beteiligungsbitte des Bundesrates zu den auf Grund der Richtlinien zu erlassenden Regelungen gründet sich im Übrigen auf die Erfahrung, dass bislang eine Bundesratsbeteiligung im Rahmen der Regelungsausschussverfahren nicht erfolgt ist. Soweit aber mit den durch im Wege des Regelungsausschussverfahrens vorzunehmenden Konkretisierungen für die Ausführung durch die Länder äußerst bedeutsame Durchführungsakte erlassen werden, ist eine solche Bundesratsbeteiligung geboten.

B

24. Der Gesundheitsausschuss empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.