

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Das Programm "Saubere Luft für Europa" (CAFE): Eine thematische Strategie für die
Luftqualität

KOM(2001) 245 endg.; Ratsdok. 8602/01

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 25. Mai 2001 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 04. Mai 2001 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 002926

1. EINLEITUNG: DIE AUSWIRKUNGEN DER LUFTVERSCHMUTZUNG

In den meisten westeuropäischen Städten hat sich die Luftqualität seit den Tagen, an denen der Smog das Leben unerträglich machte, erheblich verbessert. Damals wurde die zunehmende Verschmutzung hingenommen als notwendige Folge der wirtschaftlichen Entwicklung - sie war einfach der Preis, den wir für Wohlstand und Industrialisierung zu zahlen hatten.

Die Entwicklung der Luftqualität in Ballungsgebieten in den letzten Jahrzehnten zeigt, dass dies nicht zwangsläufig der Fall sein muss. Die Verbesserung der Luftqualität ist eine der großen Erfolgsgeschichten der Umweltpolitik, die beweist, dass Wirtschaftswachstum auch ohne Schädigung der Umwelt möglich ist.

Einige Probleme sind jedoch noch ungelöst. So haben die vor kurzem vorgelegten Ergebnisse des Auto-Öl-Programms II¹ zwei spezifische Luftqualitätsprobleme aufgezeigt, denen in der nächsten Phase der Luftqualitätspolitik der EU eine hohe Priorität eingeräumt werden sollte. Sie beziehen sich insbesondere auf Partikelbestandteile und Ozon.

1.1. Partikelbestandteile

Es wird in zunehmendem Maße deutlich, dass winzige, in Mikrometern oder selbst in Nanometern zu messende Staubteilchen schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben. Sie können zum vorzeitigen Tod führen oder die Lebensqualität beeinträchtigen, weil sie Atembeschwerden wie Asthma² noch verschlimmern. Partikelbestandteile galten bisher in erster Linie als Gesundheitsproblem in Städten. Jüngste Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass dieses Problem in Industrieländern wesentlich weiter verbreitet ist.

Einer der Gründe, warum Partikelbestandteile so besorgniserregend sind, besteht darin, dass es offenbar keine Konzentrationsschwelle gibt, unter der sie harmlos sind. Jüngste Untersuchungen liefern ständig neue Beweise, aber es gibt immer noch viele Ungewissheiten und komplexe Zusammenhänge. Auf welche Weise die Schäden genau entstehen ist noch immer nicht bekannt. Da Partikelbestandteile mit einem Durchmesser von weniger als 10 Mikrometern (μm) in den menschlichen Brustkorb eindringen, wurden bisher die Luftqualitätsziele immer auf die gesamte Massenkonzentration dieser Partikel bezogen. Jüngsten Untersuchungen zufolge könnten gerade die kleinen Partikelbestandteile mit einem Durchmesser unter $2,5 \mu\text{m}$ oder weniger am schädlichsten für die Gesundheit sein. Außerdem hängen die Auswirkungen von der chemischen Zusammensetzung oder physikalischen Merkmalen der Partikel ab.

¹ Mitteilung der Kommission KOM(2000)626 vom 5 Oktober 2000: "Bericht über das Programm Auto-Öl II".

² Ein großer Teil der nachstehenden Informationen über die gesundheitlichen Auswirkungen von Partikelbestandteilen und Ozon wurde den Luftqualitäts-Leitlinien von 1999 der Weltgesundheitsorganisation entnommen. Auch die seit der Erstellung der Leitlinien durchgeführten Arbeiten wurden berücksichtigt.

Partikelbestandteile werden (meistens im Zusammenhang mit der Verbrennung fossiler Brennstoffe) von zahlreichen ortsfesten und mobilen Quellen in die Umgebungsluft abgegeben, sie können sich aber auch in der Luft aus gasförmigen Schadstoffen wie flüchtige organische Verbindungen (VOC), NO_x , SO_x und NH_3 bilden. Das bedeutet, dass ein breites Spektrum von Quellen für die Partikelbestandteile verantwortlich ist, und dass es sich aufgrund der Tatsache, dass die sekundäre Partikelbildung weit entfernt von der Quelle auftreten kann, um ein bedeutendes grenzüberschreitendes Problem handelt, das in Zusammenhang steht mit den Problemen der Versauerung, der Eutrophierung und des bodennahen Ozons. Die Schwierigkeiten betreffen also sowohl die Bestimmung der Gesundheitsauswirkungen und geeigneter Indikatoren für den Partikelmix als auch die Modellierung der Beförderung der Partikelbestandteile, um herauszufinden welcher Zusammenhang zwischen Emissionen und Umweltkonzentrationen besteht. Es sind daher umfangreiche technische Arbeiten erforderlich, bis gewährleistet werden kann, dass Partikelbestandteile keine Gesundheitsschäden hervorrufen.

1.2. Ozon

Die Ozonschicht in der Hochatmosphäre bildet zwar eine wichtige Abschirmung gegen die schädlichsten Strahlen der Sonne, in Bodennähe ist Ozon jedoch ein weiterer Reizstoff für die Lunge und hat zahlreiche Gesundheitsauswirkungen, die mit denen der Partikelbestandteile vergleichbar sind. Außerdem führen sie zu Schäden an Pflanzen, Wäldern und Gebäuden. Beobachtet werden gesundheitliche Auswirkungen wie Entzündungen und morphologische, biochemische und funktionelle Veränderungen der Atemorgane sowie die Schwächung der Abwehrkräfte. Die in Europa auftretenden Konzentrationen haben erwiesenermaßen eine Reihe von Auswirkungen auf die Vegetation, wie sichtbare Schäden an den Blättern, Verminderung von Wachstum und Ertrag und größere Empfänglichkeit für biotische und abiotische Stressfaktoren. Da es sich bei Ozon um einen sekundären Schadstoff mit regionaler Verbreitung handelt, können diese Auswirkungen zudem in weiten Teilen der ländlichen Regionen Europas auftreten. Ferner trägt Ozon sowohl direkt als auch indirekt - als Teil eines Schadstoff-"Cocktails" - zur Beschleunigung des Abbaus von Stoffen bei.

Bodennahes Ozon bildet sich in der Atmosphäre durch die Reaktion von Schadstoffen wie Stickstoffoxiden (NO_x) und flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) unter dem Einfluss des Sonnenlichts. Die Schädlichkeit für die menschliche Gesundheit hängt von der Konzentration, der Expositionsdauer und dem Ausmaß der körperlichen Betätigung während der Exposition ab. Jüngste Untersuchungen lassen darauf schließen, dass es, ähnlich wie bei den Partikelbestandteilen, keine Konzentrationsschwelle gibt, unter der keinerlei gesundheitliche Auswirkungen zu beobachten sind. Daher werden von der WHO in ihren neuesten Leitlinien Dosis-Wirkungs-Beziehungen für Ozon festgelegt. Allerdings hat sich erwiesen, dass bei gesunden, sporttreibenden Erwachsenen bereits bei einer Konzentration von $160 \mu\text{g}/\text{m}^3$ kurzfristig akute, statistisch signifikante gesundheitliche Auswirkungen auftreten, während Feldstudien bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen darauf hinweisen, dass Ozon die Lungenfunktion bereits bei $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ einschränken kann. Aus diesem Grund hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) auch den Wert von $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Durchschnittswert während acht Stunden) als Leitlinie bezüglich der Auswirkungen der Ozonbelastung auf die menschliche Gesundheit, neben anderen Schwellenwerten bezüglich der Auswirkungen auf die Vegetation, festgelegt.

Auf der Grundlage der derzeit bekannten Technik ist es weder möglich, diese Leitlinie stets europaweit einzuhalten, noch lässt sich voraussagen, wann sie in der Zukunft eingehalten werden kann. Ferner besteht ein Zusammenhang zwischen der Ozonbelastung und dem Problem des sauren Regens, da die Emission von Stickstoffoxiden (NO_x) beide Phänomene hervorrufen kann. In ihren Richtlinienvorschlägen über Ozon und nationale Emissionshöchstgrenzen, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird, hat die Kommission Zwischenziele für Ozon und Versauerung festgelegt, die auch ihren vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen zugrunde liegen. Da im Rat und im Parlament bisher keine Einigung über diese Höchstwerte zustande kam, ist es fraglich, ob selbst diese Zwischenziele ohne weitere Maßnahmen erreicht werden können.

1.3. Sonstige Prioritäten

Eine der obersten Prioritäten für die nächste Phase der Luftqualitätspolitik der Gemeinschaft wird es daher sein, die Belastung durch Partikelbestandteile und Ozon in Angriff zu nehmen. Daneben müssen die noch verbleibenden Probleme im Zusammenhang mit der Versauerung, Eutrophierung und anderen durch Schadstoffablagerung verursachten Problemen, einschließlich des kulturellen Erbes, behandelt werden. Ferner muß die Gemeinschaft ein wachsames Auge haben für neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit noch nicht reglementierten Luftschadstoffen, sowie für noch ungelöste Probleme mit anderen Schadstoffen, beispielsweise den sogenannten "Brennpunkten" mit besonders hohen Emissionskonzentrationen.

2. BISHERIGE POLITISCHE MAßNAHMEN

Die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Luftqualität erstreckten sich bisher auf folgende Bereiche:

- Festlegung von Grenz- oder Zielwerten für die Luftqualität;
- Ausarbeitung integrierter Strategien zur Bekämpfung der Auswirkungen der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung (insbesondere der Versauerung, des Ozons und der Eutrophierung) durch die Annahme nationaler Emissionshöchstgrenzen;
- Herbeiführen kostenwirksamer Verminderungen in gezielten Bereichen durch integrierte Programme wie Auto-Öl I und II;
- Einführung spezifischer Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung oder zur Anhebung der Produktstandards (bzw. Förderung nationaler oder lokaler Aktionen zur Emissionsminderung).

Im Anschluß an die Annahme der Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie³ legte die Europäische Kommission Vorschläge für eine Reihe neuer Luftqualitätsziele zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Ökosysteme vor. Im Jahre 1999 wurden neue Grenzwerte für SO₂, NO_x, Partikelbestandteile und Blei⁴ festgelegt. Eine Einigung über Grenzwerte für Kohlenmonoxid (CO) und Benzol⁵ kam im Jahre 2000 zustande. Als Ergebnis dieser sogenannten "Luftqualitäts-Tochterrichtlinien" obliegt es den Mitgliedstaaten und ihren örtlichen Behörden, die Luftqualität zu überwachen, die Öffentlichkeit zu unterrichten und in Fällen, in denen die Luftqualität den festgelegten Kriterien nicht entspricht, Verbesserungspläne und -programme einzuführen. Über eine dritte Richtlinie zur Festlegung von Zielwerten für die Ozonbelastung wird zwischen den Institutionen noch verhandelt⁶. Die Diskussionen über die Frage, ob es wünschenswert ist, ähnliche Rechtsvorschriften für einige oder alle übrigen in der Richtlinie 96/62/EG erwähnten Schadstoffe zu erlassen, laufen noch. Hierbei handelt es sich um polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Nickel, Kadmium, Arsen und Quecksilber. Ein Vorschlag soll noch in diesem Jahres vorgelegt werden.

Die Kommission hat ferner neue Strategien zur Bekämpfung der Versauerung, des Ozons und der Eutrophierung vorgeschlagen, deren wichtigstes Politikinstrument ein Richtlinienvorschlag über "nationale Emissionshöchstgrenzen" (NEC) ist, über den derzeit ebenfalls zwischen den Institutionen verhandelt wird.⁷ Die technischen Vorarbeiten für den NEC-Vorschlag wurden in enger Zusammenarbeit mit dem UNECE/CLRTAP durchgeführt, das ein analoges Protokoll für eine Vielzahl von Schadstoffen und Auswirkungen, das sogenannte "Gothenburg-Protokoll" annahm. Leider entsprachen die Höchstgrenzen, auf die sich die Vertragspartner des CLRTAP geeinigt hatten, nicht dem ehrgeizigen Niveau, das den technischen Arbeiten zugrunde lag. Daher beschloss die Gemeinschaft, das Protokoll nicht zu unterzeichnen, solange sich der Rat und das Parlament nicht auf strengere Höchstgrenzen im Rahmen der NEC-Richtlinie geeinigt haben. Inzwischen wurden strengere Höchstgrenzen zwar in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommen, der zur Zeit im Europäischen Parlament diskutiert wird, sie liegen jedoch noch immer unter dem ehrgeizigen Niveau, das den ursprünglichen Vorschlag der Kommission kennzeichnete. Zusammen mit den oben erwähnten Luftqualitäts-Rahmen- und Tochterrichtlinien enthalten diese Initiativen dennoch eine umfassende Reihe von Zielen für 2005/2010, und zwar nicht nur für Gemeinschaftsmaßnahmen sondern auch für die Mitgliedstaaten und deren regionale und lokale Behörden. Mit der

³ Richtlinie 96/62/EG des Rates über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität.

⁴ Richtlinie 1999/30/EG des Rates. ABl. L 63 vom 29.06.1999, S. 41.

⁵ Richtlinie 2000/69/EG, ABl. L 313 vom 13.12.2000, S. 12.

⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Ozon in der Umgebungsluft; ABl. C 56 E vom 29.02.2000, S. 41.

Gemeinsamer Standpunkt (EG) vom 8. März 2001, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die Annahme einer Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über Ozon in der Umgebungsluft; noch nicht veröffentlicht.

⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe; ABl. C 56 E vom 29.02.2000, S. 34.

Gemeinsamer Standpunkt (EC) Nr. 51/2000 vom 7. November 2000, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstnengen für bestimmte Luftschadstoffe; ABl. C 375 vom 28.12.2000, S. 1.

Einhaltung dieser Ziele wird sich die Lebensqualität für jedermann in Europa verbessern.⁸

Das Programm Auto-Öl I führte zur Annahme einer Reihe von Richtlinien, in denen die Emissionen bestimmter Schadstoffe von leichten Nutzfahrzeugen sowie die Qualität von Otto- und Dieselmotoren reglementiert werden. In der Folge kamen weitere Vorschläge über Emissionen anderer Fahrzeugtypen und verbesserte Inspektions- und Wartungsverfahren hinzu. Das Programm Auto-Öl II umfasste die Evaluierung künftiger durch den Straßenverkehr und sonstige Quellen verursachter Emissionen sowie der künftigen Luftqualität und führte zu einer Reihe von Schlussfolgerungen und Empfehlungen über im Straßenverkehrssektor zu ergreifende Emissionsminderungsmaßnahmen.

Das Programm Auto-Öl II hat gezeigt, dass Straßenverkehrs-Emissionen der hauptsächlich reglementierten Schadstoffe bis 2020 voraussichtlich auf weniger als 20% ihres Niveaus von 1995 gesenkt werden können, auch wenn die Ergebnisse für Partikelbestandteile sich nur auf die Emissionen von Dieselmotoren beziehen. Im Gegensatz dazu werden die CO₂-Emissionen vermutlich bis 2005 weiter ansteigen, bevor eine Stabilisierung eintritt, vorausgesetzt, die freiwilligen Verpflichtungen der Automobilhersteller werden erfüllt. Diese Emissionsminderungen werden trotz des vorhersehbaren Anstiegs der Verkehrsnachfrage erwartet.

Die Festlegung verbindlicher quantitativer Grenzwerte für Emissionen im Straßenverkehr ging nicht einher mit ähnlichen Entwicklungen in anderen Sektoren. Allerdings gibt es Emissionsgrenzwerte auch für einzelne Emissionsquellen wie Großfeuerungs- und Müllverbrennungsanlagen, und andere Instrumente wie die auf der Anwendung der besten verfügbaren Techniken basierende IPPC-Richtlinie⁹ werden vermutlich zu weiteren Verbesserungen führen, auch wenn diese schwer messbar sind. Ferner laufen derzeit in den Institutionen Verhandlungen über einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen. Ungeachtet dieser Entwicklungen muss vernünftigerweise aufgrund der Ergebnisse des Auto-Öl-Programms II davon ausgegangen werden, dass die geplanten Emissionsvermindierungen im Straßenverkehr wohl kaum von vergleichbaren Verminderungen in anderen Sektoren eingeholt werden können. Um weitere Verminderungen der Emissionen aus diesen Quellen zu erzielen, müssen die Emissionsvorhersagen verbessert und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

3. SCHUTZ VON RISIKOGRUPPEN

Ein besonderes Anliegen ist der Schutz der durch die Auswirkungen der Luftverschmutzung am meisten gefährdeten Bürger. Die Auswirkungen auf Risikogruppen werden bei der Ausarbeitung der WHO-Leitlinien, die den Luftqualitätszielen der EU zugrunde liegen, ausdrücklich berücksichtigt. Dazu gehören beispielsweise

⁸ Im Anschluss an die Einigung über den gemeinsamen Standpunkt arbeitet die Kommission an einem Vorschlag für ein Mandat für die Gemeinschaft im Hinblick auf den Beitritt zu dem Gothenburg-Protokoll.

⁹ Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

- die WHO-Leitlinien für Ozon, auf die in der Einleitung bereits Bezug genommen wurde, tragen weitgehend den Auswirkungen der Ozonbelastung auf asthmatische Kinder Rechnung;
- die Leitlinien für Blei zielen besonders auf den Schutz von Kindern und Föten ab;
- die Kohlenmonoxid (CO) - Leitlinie schützt Menschen, die an bestimmten Formen von Herzkrankheiten leiden.

Ferner ist in den Luftqualitäts-Tochterrichtlinien ausdrücklich vorgesehen, dass die Öffentlichkeit sowie entsprechende Organisationen, einschließlich derjenigen, die die Interessen anfälliger Bevölkerungsgruppen und anderer einschlägiger medizinischer Versorgungseinrichtungen vertreten, Zugriff erhalten auf aktuelle Informationen über die Konzentrationen der Umgebungsluft.

Viele der laufenden Forschungsarbeiten über die gesundheitlichen Auswirkungen von Partikelbestandteilen betreffen Risikogruppen und werden daher in die Überarbeitung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich einfließen. Ein Bereich, in dem noch weitere Forschungsarbeiten notwendig sind, betrifft die Frage, ob Risikogruppen einer höheren (oder längeren) Schadstoffexposition, beispielsweise aufgrund des Standorts von Schulen oder sonstiger mit dem Lebensstil verbundener Faktoren ausgesetzt werden können. Wie im Folgenden näher erörtert, wird es eine wichtige Priorität des Programms "Saubere Luft für Europa" (CAFE) sein, die Verbindungen zwischen Forschung und Politik zu verstärken. Das wird dazu beitragen, dass diesen Fragen in der Forschung ein hoher Stellenwert eingeräumt wird und neue wissenschaftliche Erkenntnisse unverzüglich in die Luftqualitätspolitik einfließen.

4. DAS PROGRAMM "SAUBERE LUFT FÜR EUROPA" (CAFE)

Die in Abschnitt 1 beschriebenen Prioritätsprobleme lassen sich am besten im Rahmen einer kohärenten thematischen Strategie zur Bekämpfung der Luftverschmutzung und ihrer Auswirkungen lösen. Daher wird in dem Vorschlag für das sechste Umweltaktionsprogramm, das vor kurzem von der Kommission angenommen wurde¹⁰ auf die Entwicklung einer thematischen Strategie für die Bekämpfung der Luftverschmutzung unter dem Titel "Saubere Luft für Europa" verwiesen. Diese Strategie sollte umfassen:

- Überprüfung der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinien und der Wirksamkeit der Luftqualitätsprogramme in den Mitgliedstaaten;
- Verbesserung der Überwachung der Luftqualität und Bereitstellung von Informationen an die Öffentlichkeit, einschließlich durch Indikatoren;
- Prioritäten für weitere Maßnahmen, die Überprüfung und Aktualisierung von Luftqualitätsschwellenwerten und nationalen Emissionshöchstgrenzen und die Entwicklung besserer Systeme zur Erfassung von Informationen, Erstellung von Modellen und für Vorhersagen.

¹⁰

KOM(2001)31 vom 24.01.2001.

Die beiden in Abschnitt 2 erwähnten Luftqualitäts-Tochterraichtlinien müssen jeweils in den Jahren 2003 und 2004 überarbeitet werden. Die vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen (NEC) und die Ozonrichtlinien werden zusammen mit dem Gothenburg-Protokoll des UN-ECE/CLRTAP, sobald dieses in Kraft tritt, ebenfalls 2004 zu überprüfen sein. Auch in der vorgeschlagenen Revision der Richtlinie 88/609/EWG über Großfeuerungsanlagen ist eine weitere Überprüfung im Jahre 2004 vorgesehen. Es gibt zahlreiche Verknüpfungen zwischen diesen Rechtsakten, daher sollten sie gemeinsam als vollständiger Bestandteil des Programms CAFE überprüft werden.

2004 ist also ein entscheidender Termin für die Entwicklung der oben beschriebenen thematischen Strategie. Im Hinblick darauf leitet die Kommission heute ein Programm für technische Analysen und Politikentwicklung, das Programm "Saubere Luft für Europa" (CAFE) ein.

Allgemeines Ziel von CAFE ist es, eine langfristige, strategische und integrierte Politik zum Schutz gegen die Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu entwickeln. Wie in den Bestimmungen des EG-Vertrags vorgesehen, soll die Politik unter Berücksichtigung der Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung auf ein hohes Umweltschutzniveau abzielen, wobei die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten sowie die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens zu berücksichtigen sind.

Dabei werden die folgenden spezifischen Ziele verfolgt:

- (1) Es sollen wissenschaftliche Informationen über die Auswirkungen der Verschmutzung der Umgebungsluft, d.h. der Außenluft, Emissionsverzeichnisse, Bewertung der Luftverschmutzung, Emissions- und Luftqualitätsvorhersagen, Kosten-Nutzenanalysen und integrierte Bewertungsmodelle, die zur Entwicklung und Aktualisierung von Luftqualitäts- und Schadstoffablagerungszielen und -indikatoren und zur Ermittlung der zur Reduzierung der Emissionen erforderlichen Maßnahmen führen, erarbeitet, erfasst und validiert werden.
- (2) Die Umsetzung und Überprüfung der Wirksamkeit bestehender Rechtsvorschriften, insbesondere der Luftqualitäts-Tochterraichtlinien, der Entscheidung zum Informationsaustausch und der in den jüngsten Rechtsvorschriften festgelegten nationalen Emissionshöchstgrenzen sollen gefördert werden, um zur Überarbeitung der internationalen Protokolle beizutragen und erforderlichenfalls neue Vorschläge auszuarbeiten.
- (3) Es soll sichergestellt werden, dass die Maßnahmen, die zur kosteneffizienten Luftqualitäts- und -ablagerungsziele erforderlich sind, auf dem entsprechenden Niveau getroffen werden, indem wirksame strukturelle Verbindungen zwischen den jeweiligen Politikbereichen hergestellt werden.
- (4) Es soll in regelmäßigen Abständen eine integrierte Gesamtstrategie festgelegt werden, bei der geeignete Luftqualitätsziele für die Zukunft und kosteneffiziente Maßnahmen zur Einhaltung dieser Ziele definiert werden.

- (5) Die technischen und politischen Informationen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms sollen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Idee, die Luftqualitätspolitik in einem einzigen integrierten Programm zusammenzufassen, entstand im Oktober 1998, als die Dienststellen der Kommission ein informelles Diskussionspapier an ein breites Spektrum von technischen Sachverständigen, Vertretern nationaler Stellen und Interessengruppen und Parlamentariern verteilten. Die Reaktionen auf diese Konsultation haben eindeutig gezeigt, dass die Mehrzahl der interessierten Parteien ein integrierteres Konzept im Bereich der Luftqualitätspolitik begrüßen würde.

Seitdem wurden die Pläne für CAFE weiter entwickelt. Im Jahre 2000 wurde eine Studie durchgeführt, um zu untersuchen, ob die Einrichtung eines solchen Programms machbar ist, und Möglichkeiten zu empfehlen, wie dieses zu organisieren wäre. Die mit der Machbarkeitsstudie beauftragte Beraterfirma legte am 14. November 2000 auf einer Sitzung nationaler Sachverständiger und anderer interessierter Kreise ihre Empfehlungen vor. Die Pläne wurden von den Sitzungsteilnehmern begrüßt, die außerdem mehrere konstruktive Kommentare dazu abgaben, und vor allem darauf hinwiesen, dass eine angemessene Finanzierung des Programms sichergestellt werden sollte, dass eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeiten der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (UN-ECE/CLRTAP) wünschenswert sei, und dass das Programm nicht nur die Festsetzung von Zielvorgaben und Zielen für die Luftqualität sondern auch die für deren Erreichen notwendigen Maßnahmen vorsehen sollte.

5. UMSETZUNG DES PROGRAMMS

Die folgenden Abschnitte enthalten eine kurze Beschreibung der Pläne der Kommission für die Umsetzung des Programms. Sie beziehen sich auf die fünf oben erwähnten spezifischen Ziele sowie auf sonstige kritische Fragen, insbesondere den Beitrag der Wissenschaft, die Transparenz und die Beteiligung der Interessengruppen, die Erweiterung und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Weitere Einzelheiten sind dem dieser Mitteilung beiliegenden Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

5.1. Technische Analyse

Das erste Ziel bezieht sich auf die umfassenden technischen Analysearbeiten, die für die Entwicklung der Luftqualitätspolitik erforderlich sind. Die Mechanismen für die Erfassung der Informationen müssen so flexibel und umfassend wie möglich sein. Die auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse erarbeiteten Ziele und Indikatoren sollen nicht nur dazu dienen, verbindliche Luftqualitätsschwellen festzulegen, sondern sie sollten auch Zielvorgaben für sektorale und quellspezifische Strategien sowie Instrumente für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Entscheidungsträger auf allen Regierungsebenen liefern. Daher müssen sie ergänzt werden durch die Entwicklung und Validierung harmonisierter Emissionsverzeichnisse, Luftqualitätsbewertung, Emissions- und Luftqualitätsvorhersagen, Kosten-Nutzenuntersuchungen und integrierte Bewertungsmodelle. Dazu gehört als wichtiger Bestandteil, dass die Übermittlung

von Daten und Informationen durch die Mitgliedstaaten harmonisiert und rationalisiert und unnötige Doppelarbeit vermieden wird - was übrigens bereits in dem Vorschlag für das sechste Umweltaktionsprogramm als vorrangige Aufgabe genannt wird.

Abschnitt 5.6 enthält weitere Bemerkungen über die Mechanismen zur Erschließung wissenschaftlicher Daten, und es wird auf die Notwendigkeit solider Verbindungen zwischen CAFE und den EG-Rahmenprogrammen für Forschung und technologische Entwicklung hingewiesen. Die Teilnahme der GD Forschung und Technologische Entwicklung an den Arbeiten der in dem Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission beschriebenen technischen Analysegruppe dürfte dazu beitragen, dass dies sichergestellt wird.

5.2. Umsetzung und Überprüfung

Das zweite Ziel ist teilweise auf die Notwendigkeit zurückzuführen, die spezifischen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu erfüllen und dem Standpunkt der Gemeinschaft als Vertragspartei des UN-ECE/CLRTAP Rechnung zu tragen. Neben der Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen bildet dieses Ziel den entscheidenden "nächsten Schritt" bei der Lösung der wichtigsten verbleibenden Luftqualitätsprobleme, die zu Beginn dieser Mitteilung erwähnt wurden. Die ordnungsgemäße Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten ist eine grundlegende Voraussetzung für die Wirksamkeit der EU-Politik in diesem Bereich, und die Kommission hat die Absicht, bei dieser Aufgabe eine wichtige Rolle zu spielen.

Wie bereits in Abschnitt 4 erwähnt, ist 2004 der Termin für viele in den bestehenden Rechtsvorschriften enthaltene Überprüfungsklauseln, die daher ein Schwerpunkt für die erste thematische Strategie von CAFE bilden werden. Es ist die Absicht der Kommission, diese Strategie so weit voranzubringen, dass sie im Jahre 2003 wie geplant einen ersten Bericht über die erste Luftqualitäts-Tochterrichtlinie erstellen kann. Aufgrund der Verknüpfungen zwischen dieser Richtlinie, anderen Richtlinien und dem UN-ECE/CLRTAP-Gothenburg-Protokoll wird die erste thematische CAFE-Strategie noch weitere Evaluierungen umfassen. Die Überprüfung sollte sich jedoch nicht nur auf die Erfüllung der Anforderungen der Überprüfungsklauseln in den bestehenden Rechtsvorschriften konzentrieren. Eine voll integrierte, ergebnisorientierte Luftqualitätsstrategie muss über die festgelegten Prioritäten und Instrumente hinausgehen und eine kritische Evaluierung des Erfolgs bestehender Politiken zur Reduzierung der Luftverschmutzung und ihrer Auswirkungen enthalten.

5.3. Verbindung mit sektoralen und quellspezifischen Strategien

Verschiedene innerhalb der Kommission laufende oder geplante Programme werden weitere Maßnahmen zur Verminderung der Emissionen von individuellen Quellen nach sich ziehen. Es gibt bereits eine Reihe technischer Vorschriften zur Festlegung von Emissionsgrenzwerten für bestimmte Quellen, die ständig überprüft und aktualisiert werden. Zu den wichtigsten gehören:

- Die Richtlinie 88/609/EWG reglementiert die Emissionen von Großfeuerungsanlagen, die Schätzungen zufolge zu etwa 50% an den gesamten SO₂-Emissionen und etwa 20% an den gesamten NO_x-Emissionen in der Gemeinschaft beteiligt sind¹¹. Vorbehaltlich der Lösung einer Reihe noch ausstehender Fragen durch den Rat und das Parlament sollten in einer Änderung dieser Richtlinie strengere Emissionsgrenzwerte für neue Anlagen festgelegt und die Anwendung der jetzigen Grenzwerte (oder entsprechenden Emissionsverminderungen) auf alle bestehenden Anlagen vorgesehen werden. Eine weitere Überprüfung ist für 2004 geplant.¹²
- Die Mitteilung über das Programm Auto-Öl II enthält einen Fortschrittsbericht über die Entwicklung der Rechtsvorschriften über Fahrzeugemissionen und die Kraftstoffqualität, insbesondere über die Richtlinien 98/69/EG, 98/70/EG und 99/96/EG¹³. Eine Reihe von Vorschlägen in diesem Bereich befinden sich zur Zeit in der Verhandlungs- oder Planungsphase, und der Rat hat vor kurzem in Verbindung mit den Schlussfolgerungen der Mitteilung eine Reihe von Anfragen an die Kommission gerichtet. In diesem Zusammenhang hat der Rat die Kommission des Weiteren aufgefordert, die Durchführbarkeit einer neuen Phase bei der Herabsetzung der Grenzwerte für die Emissionen zu prüfen, die entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie 98/69/EG und in Verbindung mit den Kraftstoffspezifikationen im Jahre 2010 in Kraft treten könnten¹⁴.
- Auch wenn die Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) selbst keine Emissionsgrenzwerte festlegt, enthält sie doch allgemeine Vorschriften für die Genehmigung der unter diese Richtlinie fallenden (meistens großen Industrie-) Anlagen, die auf der Anwendung der besten verfügbaren Techniken (BAT) beruhen. Der effizienten Umsetzung dieser Richtlinie kommt daher eine hohe Priorität zu. In Fällen, in denen es sich als notwendig erweist, sollten Tochterrichtlinien zur Festlegung quantitativer Emissionsgrenzwerte vorgeschlagen werden.
- Die Richtlinie 1999/13/EG reglementiert die Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC), die bei der industriellen Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen. Es wird erwartet, dass die Richtlinie zu einer Reduzierung dieser Emissionen um 60% führt. Nunmehr müssen vorrangig wirksame Instrumente zur Verminderung der durch die Verwendung von Lösungsmitteln in Haushalten verursachten Emissionen entwickelt werden.

Die Weiterentwicklung dieser Instrumente wird erheblich zur Verbesserung der Luftqualität beitragen und sollte daher in das CAFE-Programm einbezogen werden.

¹¹ Vgl. Bericht der Europäischen Umweltagentur Nr. 9/2000 "Emissions of atmospheric pollutants in Europe, 1980-1996".

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/609/EWG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft; ABl. C 300 vom 29.09.1998, S. 1. Gemeinsamer Standpunkt (EC) Nr. 52/2000 vom 7. November 2000, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft; ABl. C 375 vom 28.12.2000, S. 12.

¹³ Mitteilung der Kommission KOM(2000)626 vom 5. Oktober 2000: "Bericht über das Programm Auto-Öl II".

¹⁴ Am 19. Dezember 2000 angenommene Schlussfolgerungen des Rates.

Da sich die Luftverschmutzung nur über die Verminderung der Emissionen an deren Quelle reduzieren lässt, müssen thematische Programme wie CAFE einen starken Ansporn für die Entwicklung sektoraler, quellenbezogener Maßnahmen zur Verminderung der Emissionen geben. Die Entwicklung solcher spezifischen sektoralen Maßnahmen sollte gleichzeitig jedoch immer auf der Berücksichtigung einer Reihe umweltbezogener, wirtschaftlicher und sozialer Fragen beruhen und daher gegebenenfalls mit anderen einschlägigen thematischen Programmen (beispielsweise im Zusammenhang mit dem Klimaschutz oder der Wasserqualität) verknüpft werden.

Daher sollten wirksame strukturelle Verbindungen zwischen CAFE und den sektoralen und quellenspezifischen Maßnahmen hergestellt werden, um sicherzustellen, dass die erforderlichen (technischen oder nicht technischen) Maßnahmen getroffen und Szenarien verwendet werden, die mit CAFE und anderen Politikbereichen vereinbar sind. Einerseits sollen die Erkenntnisse von in Vorbereitung befindlichen Emissionsminderungsmaßnahmen, einschließlich künftiger Emissionsgrenzwerte für spezifische Emissionsquellen, Arbeiten zur Ermittlung der besten verfügbaren Techniken (BAT) und damit verbundene Kosten-Nutzenanalysen in die im Rahmen von CAFE durchgeführte globalere Szenarioentwicklung und Kosten-Nutzenanalyse einfließen. Andererseits werden die Erkenntnisse über Wirkungen, Luftqualitätsziele, Verzeichnisse sowie im Rahmen von CAFE durchgeführte vergleichende Kosten-Nutzenuntersuchungen dazu beitragen, dass die Entwicklung sektoraler und quellenspezifischer Maßnahmen vorangebracht und prioritär behandelt wird.

Neben der Festlegung technischer Vorschriften sieht der EG-Vertrag vor, dass Umweltschutzvorschriften auch in den sektoralen Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden. Dieser Prozess ist von entscheidender Bedeutung für die Einhaltung der umweltpolitischen Ziele, und auch für CAFE ist es wichtig, in den Integrationsprozess eingeschaltet zu sein, um sicherzustellen, dass die Entwicklung von Luftqualitätszielen und Indikatoren im Rahmen von CAFE auch die entsprechenden Auswirkungen auf die sektoralen und quellenspezifischen Maßnahmen hat. Starke Verbindungen mit den sektoralen Integrationsprogrammen werden daher eine hohe Priorität für CAFE sein.

Der in dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen beschriebenen Koordinierungsgruppe kommt die wichtigste Rolle bei der Aufrechterhaltung der erforderlichen Verbindungen zu. Neben den sektoralen und quellenspezifischen Strategien auf Gemeinschaftsebene wird CAFE auch Verknüpfungen mit Initiativen wie Netzen städtischer Behörden im Hinblick auf die Förderung und vorrangige Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auf lokaler Ebene anstreben.

5.4. Strategieentwicklung

Das vierte Ziel besteht darin, dass deutliche Ergebnisse und Meilensteine erkennbar sein müssen, und es ist insbesondere vorgesehen, bis 2004 eine thematische Strategie zu entwickeln. Nach 2004 werden voraussichtlich weitere integrierte Luftqualitätsstrategien entwickelt werden, im Idealfall im Fünfjahresrhythmus, in denen geeignete Luftqualitätsziele für die Zukunft und kosteneffiziente Mittel zur Einhaltung dieser Ziele definiert werden.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, beziehen sich die obersten Prioritäten des ersten "Zyklus" von CAFE (bis 2004) auf Partikelbestandteile und Ozon sowie auf die noch verbleibenden Probleme von Ablagerungen, die *unter anderem* zur Versauerung, Eutrophierung und Beschädigung des kulturellen Erbes führen. Der Annahme der für das Erreichen der Luftqualitätsziele und der nationalen Emissionshöchstgrenzen erforderlichen sektoralen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene kommt hierbei eine entscheidende Bedeutung zu. Während es sich bei Partikelbestandteilen und Ozon um prioritäre Schadstoffe handelt, verdienen auch andere in den derzeitigen Rechtsvorschriften behandelte Schadstoffe wie NO₂ entsprechende Aufmerksamkeit, da noch immer Überschreitungen der Grenzwerte auftreten, und dies wohl auch in den nächsten zehn Jahren der Fall sein wird. Auf eher technischer Ebene geht es darum, die Kohärenz der Bewertungen auf globaler, europäischer, nationaler, städtischer und lokaler Ebene sowie die Modellierungsschnittstellen zwischen diesen Ebenen zu verbessern. Diese Prioritäten werden sich jedoch mit der Zeit ändern, und ein wichtiger Aspekt der Entwicklung der integrierten Strategie wird die Revision der Prioritäten auf der Grundlage der im Rahmen des CAFE durchgeführten technischen Analyse und Überarbeitung der Rechtsvorschriften sein. Emissionen von Treibhausgasen und das Vorhandensein künstlich hergestellter chemischer Stoffe in der Luft sollen dagegen nicht im Rahmen von CAFE behandelt werden, da sich andere Programme und Strategien gezielt mit diesen Problemen befassen. Dennoch sollten enge strategische und technische Verbindungen zwischen CAFE und diesen Programmen hergestellt werden, damit CAFE eine voll integrierte Strategie für eine Mehrzahl von Schadstoffen und eine Mehrzahl von Auswirkungen befolgen kann.

5.5. Verbreitung

Die laufende Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Politikentwicklung ist aus mehreren Gründen wichtig. Die Notwendigkeit für mehr Transparenz sowie die Notwendigkeit, die Gemeinschaftspolitik dem Bürger näher zu bringen, wird uneingeschränkt anerkannt. Nur durch die regelmäßige und genaue Unterrichtung über die Gemeinschaftspolitik kann das Vertrauen der Öffentlichkeit gestärkt werden. Die Unterrichtung hat nicht nur zur Folge, dass sich die Bürger stärker einbezogen fühlen, sondern sie gibt der Öffentlichkeit auch die Möglichkeit, die in ihrem Namen gemachte Politik zu beeinflussen. Die Beteiligung der Bürger ist besonders in den Bereichen der Umweltpolitik von Bedeutung, in denen diese im Gegensatz zu den Interessen der Wirtschaft die Hauptantriebskraft sind. Drittens haben wir im Umweltschutz alle eine Rolle zu spielen, indem wir unser Verhalten als Verbraucher verändern. Auch hier tragen regelmäßige und genaue Informationen über die Fortschritte und Prioritäten der Umweltpolitik dazu bei, solche Veränderungen zu motivieren und zu lenken. Im Vergleich zu anderen Zielen ist die Unterrichtung der Öffentlichkeit eine relativ einfache Aufgabe, sie darf aber nicht vergessen werden. Eingesetzt werden sollten Instrumente wie Internet, Pressepolitik und sonstige Formen der Werbung.

5.6. Verstärkte Einbeziehung der Wissenschaft in die Politik

CAFE wird eine organisatorische Struktur haben, die eine wissenschaftsgestützte Politik ermöglicht, bei der Interessengruppen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung einbezogen werden. Es wird auf dem Vorsorgeprinzip beruhen und jeweils den neuesten und besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Informationen Rechnung tragen.

Die bestehenden Mechanismen zur Erschließung der wissenschaftlichen Erkenntnisse sollen fortgesetzt und weiter entwickelt werden. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob die bestehenden Mechanismen hinreichend wissenschaftlich fundiert und angemessen sind, wie diese ohne unvertretbaren Kosten- und Zeitaufwand verbessert und die Einbeziehung der Wissenschaftsgemeinschaft in den Entscheidungsfindungsprozess erweitert werden kann.

Die Festigung der Verbindungen zur wissenschaftlichen Forschung wird eine wichtige Priorität für CAFE sein. Die Politik braucht eine effizientere Rückkopplung zur Forschungsplanung. Ebenso müssen die Entscheidungsträger genauer wissen, was sie von der Wissenschaft erwarten können: Was ist bekannt, was ist nicht bekannt und in welchen Bereichen läßt sich der Mangel an wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen in absehbarer Zeit nicht beheben. Die Schaffung des Europäischen Forschungsraums (EFR)¹⁵, insbesondere die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung und die Bereitstellung wissenschaftlicher Gutachten wird als eine wichtige Entwicklung angesehen, an die das CAFE anknüpfen sollte. Starke Verbindungen zwischen CAFE und dem EG-Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung sind von entscheidender Bedeutung, damit sichergestellt wird, dass politikbezogene Forschungsarbeiten finanziert und in eine Form umgesetzt werden, die für die Politikentwicklung von unmittelbarem Nutzen ist. Die Gemeinsame Forschungsstelle könnte hierbei eine Rolle spielen.

Angesichts der Tatsache, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in der Regel mehrere Unsicherheitsfaktoren enthalten, muss innerhalb von CAFE wie in allen Politikbereichen ein ausgewogenes Verhältnis geschaffen werden zwischen der strengen Anwendung des Vorsorgeprinzips und der Notwendigkeit, überzeugende wissenschaftliche Erkenntnisse zusammenzutragen, bevor irgendwelche Maßnahmen ergriffen werden. Die Mitteilung der Kommission KOM(2000)1 enthält die notwendigen Leitlinien für die Anwendung des Vorsorgeprinzips. Der Grad der Zuverlässigkeit der erforderlichen Erkenntnisse wird von der Bedeutung der vermuteten Auswirkungen sowie von den Kosten der geplanten Maßnahme abhängen. Der Mangel an wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen darf nicht als Vorwand dafür dienen, dass gegen langfristige schädliche Auswirkungen keine Vorsorge getroffen wird. Endlose Diskussionen über die wissenschaftlichen Grundlagen können auch dazu führen, dass am Ende die Ergebnisse dem Zeitaufwand nicht mehr gerecht werden: Nach einem gewissen Maß an wissenschaftlichen Debatten müssen politische Schlussfolgerungen gezogen und politische Maßnahmen auf der Grundlage der besten verfügbaren Erkenntnisse getroffen werden.

5.7. Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen

CAFE ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Transparenz sowohl bei den normalen Arbeitsverfahren als auch bei der Art und Weise, wie Forschungsdaten und technische Untersuchungen für die Politikentwicklung genutzt werden. Das bedeutet beispielsweise, dass Berichte und Zusammenfassungen von Diskussionen im allgemeinen kurz nach Beendigung der Sitzungen über Internet abrufbar sein werden. Ebenso werden technische Untersuchungen einschließlich Daten und Modelle, die im

¹⁵

KOM(2000)6 vom 18.01.2000.

Rahmen von CAFE genutzt werden, vollständig über Internet abrufbar sein, soweit dies logistisch machbar ist.

Die Einbeziehung von Interessengruppen wird für die Effizienz des CAFE und der in der Folge entwickelten Instrumente von entscheidender Bedeutung sein, da diese von der Akzeptanz durch diejenigen abhängt, die diese Instrumente anzuwenden haben. Interessengruppen werden in mehreren Stadien der technischen Analyse und der Politikentwicklung systematisch Gelegenheit haben, Beweismaterial und Kommentare vorzulegen.

Abgesehen von der Möglichkeit, Kommentare und Kritik anzubringen, erhofft man sich von den Interessengruppen auch eine aktive Mitarbeit an CAFE in Form einer Beteiligung an technischen Arbeiten. Dort, wo solche technischen Beiträge vorgeschlagen werden, sollen sie über die Teilnahme an Arbeitsgruppen oder über sonstige Mittel in das CAFE einfließen.

5.8. Erweiterung

Da die Erweiterung der Europäischen Union in greifbare Nähe rückt, wird CAFE die Bewerberländer selbstverständlich von Anfang an in seinen geografischen Geltungsbereich einbeziehen müssen.

Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits eingeleitet. Der technische Geltungsbereich der zur Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften geschlossenen Verträge schließt die Bewerberländer ein. Weitere, durch die Beitrittsverhandlungen bedingte technische Arbeiten wie die Berechnung der nationalen Emissionshöchstgrenzen für die neuen Länder werden bereits durchgeführt.

Auch die intensivere Zusammenarbeit mit dem UN-ECE/CLRTAP bietet ein Instrument zur Einbeziehung der Beitrittsbewerberländer in das Programm CAFE, da sie alle Vertragsparteien des Übereinkommens sind. Die geografische Überlappung zwischen den beiden Programmen wird zweifellos mit dem Beitritt zunehmen. Darüber hinaus sind einige dieser Länder vor kurzem Vollmitglieder der Europäischen Umweltagentur, dem ersten EU-Gremium, das bereits Bewerberländer zu seinen Mitgliedern zählt, geworden.

Die Kommission hat sich verpflichtet, Vertreter aus den Bewerberländern bei den Sitzungen im Rahmen von CAFE zuzulassen. Im Hinblick darauf wird es erforderlich sein, die genauen Modalitäten in Bezug auf die Rechtsstellung (auch wenn für die im Rahmen von CAFE eingesetzten Gruppen keine formellen Abstimmungsverfahren gelten) und Finanzierung der Teilnahme zu klären und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen um sicherzustellen, dass die einzelnen Gruppen angesichts der zunehmenden Teilnehmerzahl noch funktionsfähig und effizient bleiben.

5.9. Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

5.9.1. Das UN/ECE-Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRTAP)

Anlässlich der Diskussionen mit den Vertretern nationaler Behörden und Interessenvertretern wurde deutlich, dass eine Zusammenarbeit mit dem UN/ECE-

Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRTAP) unerlässlich ist. Diese Zusammenarbeit darf allerdings nicht zu einer Verringerung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft oder zu einer Kontrolle über die EU-Politik in diesem Bereich führen. Sowohl die politische als auch die geografische Überlappung zwischen dem CLRTAP und der EU im Bereich der Luftqualitätspolitik ist jedoch sehr groß, und eine bessere Zusammenarbeit mit dem CLRTAP ist von entscheidender Bedeutung, wenn sichergestellt werden soll, dass CAFE einen echten Mehrwert im Entscheidungsfindungsprozess bringt und die Verschwendung von Ressourcen vermeiden hilft.

Insbesondere müssen im Interesse einer guten Zusammenarbeit und Koordination zwischen den technischen Analysearbeiten, die im Rahmen der beiden Programme durchgeführt werden, starke strukturelle Verbindungen geschaffen und aufrechterhalten werden. Die Zusammenarbeit und die Koordination auf technischer Ebene sind also Voraussetzung für die Ausschöpfung von Synergien und zur Vermeidung von Doppelarbeit.

Auf politischer Ebene ist entscheidend, dass in den CLRTAP-Verhandlungen die Standpunkte der Mitgliedstaaten möglichst gut koordiniert werden. Die Kommission wird alle erdenklichen Anstrengungen unternehmen um sicherzustellen, dass die Standpunkte der Mitgliedstaaten in Genf stets vollständig im Einklang stehen mit der jeweiligen Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich.

5.9.2. *Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation*

Bei der Ausarbeitung der derzeit geltenden Luftqualitätsrichtlinien hat sich die Kommission hinsichtlich der Risiken im wesentlichen auf die Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gestützt. Die 1996 angenommenen, derzeit geltenden Luftqualitätsleitlinien waren im Anschluss an ein Übereinkommen zwischen der Kommission und dem Europäischen Regionalen Zentrum der WHO ausgearbeitet worden. Die von der Kommission zur Ausarbeitung der Positionspapiere zu den einzelnen in Frage stehenden Schadstoffen eingesetzten Arbeitsgruppen legten den vorgeschlagenen Grenzwerten neben Bewertungen neuerer Ergebnisse oder Risikobewertungen diese Leitlinien zugrunde. In Fällen, in denen sich diese lediglich auf Risikoabschätzungen beruhenden Grenzwerte als nicht einhaltbar herausstellten, wurden unter Berücksichtigung der Kosten und sonstiger Faktoren Zwischenziele festgelegt.

Während des Konsultationsprozesses im Hinblick auf die Einführung von CAFE wurde deutlich, dass eine große Mehrheit von nationalen Vertretern und Interessengruppen die Anwendung der WHO-Leitlinien als Grundlage für die Risikoabschätzung unterstützten. Daher würde die Kommission es begrüßen, wenn die Überprüfung und erforderlichenfalls Revision dieser Leitlinien sowie anderer notwendiger Informationen über die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit rechtzeitig vor der Überarbeitung der Luftqualitäts-Tochterrichtlinien erfolgen könnte.

6. **SCHLUSSFOLGERUNG: FESTLEGUNG EINER THEMATISCHEN STRATEGIE**

Die Kommission beabsichtigt, 2004 eine thematische Strategie bekanntzugeben, die diese Anforderungen erfüllt. Gleichzeitig und/oder anschließend sollen gegebenenfalls Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden. 2004 gilt als realistischer

Termin für die Entwicklung der Strategie, und er fällt gleichzeitig zusammen mit mehreren in den bestehenden Rechtsvorschriften enthaltenen Überarbeitungsterminen.

Die Strategie soll insbesondere enthalten:

- Eine gründliche Überprüfung der Angemessenheit und Wirksamkeit der bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und nationaler Programme zur Behandlung der verbleibenden Luftverschmutzungsprobleme, wobei die Erfordernisse des Schutzes von Risikogruppen einschließlich gegebenenfalls der Überarbeitung oder Ergänzung der Luftqualitäts- und Ablagerungsziele berücksichtigt werden sollen;
- eine detaillierte Beschreibung der verfügbaren Luftqualitäts- und Ablagerungsdaten und Indikatoren zur Unterrichtung der Öffentlichkeit sowie die Bezugnahme darauf;
- die Ergebnisse einer detaillierten Analyse der Frage, welche weiteren Maßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitäts- und Ablagerungsziele erforderlich sein könnten;
- Vorschläge für neue oder überarbeitete Richtlinien über die Luftqualität und nationale Emissionshöchstgrenzen;
- ein Bericht über den Stand der einschlägigen Politik in verwandten Bereichen, einschließlich der Entwicklung der zu Beginn unter Abschnitt 5.3 genannten Emissionsminderungsmaßnahmen.

13.07.01**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Das Programm "Saubere Luft für Europa" (CAFE): Eine thematische
Strategie für die Luftqualität

KOM(2001) 245 endg.; Ratsdok. 8602/01

Der Bundesrat hat in seiner 766. Sitzung am 13. Juli 2001 gemäß §§ 3 und 5
EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, die Überarbeitung der EU-weiten Grenzwerte zur Luftqualität und die Entwicklung bzw. Revision der zu deren Einhaltung notwendigen Strategien zur europaweiten Minderung des Ausstoßes der entsprechenden Schadstoffe in einem integrierten Programm zusammenzufassen. Er begrüßt außerdem die in CAFE beabsichtigte Ausweitung der Mitwirkung der Mitgliedstaaten an den durchzuführenden Vorarbeiten und Entwürfen der Kommission für neue EU-weite Regelungen.
2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass die Länder im Rahmen des Beteiligungsverfahrens in EU-Angelegenheiten in die Abstimmungsprozesse in CAFE rechtzeitig und angemessen einbezogen werden.
3. Der Bundesrat betrachtet die Revision der Feinstaubgrenzwerte für 2010 als eines der wichtigsten Elemente von CAFE, das mit der Einarbeitung von Feinstaub in die EU-weite Strategie gegen Ozon und Versauerung gekoppelt werden muss.

...

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, dafür einzutreten, dass die speziellen Probleme der Feinstaubbelastung in urbanen Ballungsräumen bei der Neufestlegung der Feinstaubgrenzwerte und der Entwicklung der zu ihrer Einhaltung notwendigen EU-weiten Maßnahmen besondere Berücksichtigung finden.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der weiteren Ausgestaltung der Luftreinhaltepolitik in der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass nicht nur Immissionsstandards der Luftqualität eingeführt und fortgeschrieben werden, sondern dass als Basis einer systematischen und konsistenten Luftreinhaltestrategie über bestehende singuläre Regelungen hinaus konkrete Emissionsbegrenzungen nach dem Stand der Technik für alle genehmigungsbedürftigen und wichtige nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen festgelegt werden.

Innerhalb der Luftreinhaltung auf EU-Ebene gibt es keine durchgängigen konkreten Emissionsbegrenzungsvorschriften für den Anlagenbereich. Mit der vorgestellten Strategie der Kommission (CAFE) wird auch kein Versuch unternommen, auf diesem - auch unter dem Gesichtspunkt gleicher Wettbewerbsbedingungen - wichtigen Gebiet voranzuschreiten.

Die Einbeziehung konkreter Emissionsbegrenzungsvorschriften für den Anlagenbereich ist erforderlich, um eine bestehende Lücke in der Luftreinhaltestrategie der EU zu schließen; sie dient der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in Europa. Gleichzeitig wird dabei die Möglichkeit eröffnet, das mit der IVU-Richtlinie eingeführte System der Anwendung der "besten verfügbaren Technik" praxistauglich weiterzuentwickeln.