

20.03.23**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AV - G - In - R - U - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 1032. Sitzung des Bundesrates am 31. März 2023

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)**COM(2022) 542 final; Ratsdok. 14217/22****A**der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**,der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,der **Rechtsausschuss (R)**,der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**,der **Verkehrsausschuss (Vk)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

AV
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag ein Null-Schadstoff-Ziel für die Luftqualität bis 2050 einführen und in diesem Zuge Grenzwerte zum Teil deutlich verschärfen will.

- U
Vk
Wi
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)
2. Der Bundesrat nimmt den Vorschlag für eine Richtlinie zur Kenntnis, der zum Ziel hat, eine stärkere Angleichung der Grenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe an die im September 2021 veröffentlichten aktuellen Empfehlungen der WHO zu erreichen.
- In
Vk
[In]
{Vk}
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4)
3. [Der Bundesrat stellt fest, dass zur Erreichung ambitionierter Luftqualitätsziele vor allem auch wirksame und zugleich umsetzbare Emissionsvorgaben, beispielsweise im Bereich der EU-Abgasnormen oder der Ökodesign-Richtlinie, erforderlich sind. Hier besitzt die Kommission das alleinige Initiativrecht. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass vor allem aufgrund defizitärer EU-Abgasnormen eine Grenzwerteinhaltung durch die Mitgliedstaaten nicht hinreichend schnell sichergestellt werden konnte, während gleichzeitig der EuGH die Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung ausschließlich bei den Mitgliedstaaten verortete. Wirksame und zugleich umsetzbare] EU-Emissionsvorgaben für relevante Produktgruppen {wie sie beispielsweise in der Ökodesign-Richtlinie aufgeführt sind,} sind effizienter, wirken großflächig in ganz Europa und können andernfalls erforderliche, nachgelagerte regionale Beschränkungen und Verbote vermeiden helfen. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung mit Nachdruck auf, in der zukünftigen Richtlinie eine gemeinsame Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten für die Einhaltung der zukünftigen Luftqualitätsstandards sicherzustellen.
- U
4. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass ähnlich wie im europäischen Klimagesetz auch in der neuen Luftqualitätsrichtlinie eine gemeinsame Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für die Schaffung dieses Rechtsrahmens und für zusätzliche Maßnahmen zur Senkung der großräumigen Hintergrundbelastung explizit verankert werden sollte.

- In
Vk
Wi
5. Der Bundesrat stellt fest, dass, trotz der weiter fortschreitenden Erneuerung und Elektrifizierung der Kraftfahrzeugflotte die für das Jahr 2030 vorgeschlagenen NO₂-Grenzwerte, an bestimmten ungünstig bebauten und verkehrlich hoch belasteten Hauptverkehrswegen in mehreren Ländern absehbar teils deutlich verfehlt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in den Verhandlungen zur Abwendung eines andernfalls bereits heute absehbaren neuerlichen NO₂-Vertragsverletzungsverfahrens mit Nachdruck auf praktikable Lösungen hinzuwirken, die die derzeit vorgesehenen engen Vorgaben für mögliche Fristverlängerungen ergänzen und erweitern. [Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, dass bei der Festlegung der künftigen Grenzwerte für NO₂ auch klimarelevante Faktoren sowie gegebenenfalls weitere Faktoren berücksichtigt werden.] Zusätzlich sollte auch in der Richtlinie klargestellt werden, dass die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans nicht nur isoliert für eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu konzipieren sind, sondern die Maßnahmenauswahl einer Gesamtabwägung mit weiteren Aspekten, beispielsweise einer nachhaltigen Verkehrsplanung, zugänglich ist.
- [Vk]
- U
Vk
Wi
6. Für den Feinstaub-PM_{2.5} wird in einer flächendeckenden Verringerung der Belastung eine große gesundheitliche Bedeutung gesehen. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass Minderungsziele von bis zu 5 µg/m³ unterhalb der aktuellen Belastungen im quellfernen regionalen Hintergrund liegen und daher keine geeigneten lokalen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung stehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene eine Erreichbarkeit mit kohärenten Maßnahmen im Bereich der Emissionsgesetzgebung sicherzustellen.
- In
Vk
Wi
7. Der Bundesrat stellt fest, dass die erforderliche weitere Reduzierung der großflächigen Feinstaub PM-2.5-Hintergrundbelastung am effektivsten durch eine Reduzierung der Emissionsmengen realisiert werden kann, wie sie bereits im Rahmen der NEC-Richtlinie bis ins Jahr 2030 festgeschrieben ist. Hierzu ergänzende prozentuale regionale Minderungsvorgaben für die Immissionswerte sind grundsätzlich wenig geeignet, da die regionale Entwicklung der Immissionswerte erheblich von meteorologischen Schwankungen, klimatologischen Trends, grenzüberschreitenden Einträgen sowie Beiträgen aus natürlichen Quellen beeinflusst wird und die Immissionswerte damit nicht zwangsläufig die

Entwicklung der nationalen oder gar regionalen Emissionsmengen nachzeichnen. Der Bundesrat stellt zudem fest, dass die auf Länderebene angesiedelte relative PM2.5-Minderungsverpflichtung für den urbanen Hintergrund in Höhe von fortlaufend 25 Prozent binnen jeweils zehn Jahren insgesamt als nicht erreichbar erscheint. Der Bundesrat zieht in Zweifel, dass die von der Kommission vorgelegten Prognosen zur Luftqualität im Jahr 2030 hinreichend aussagekräftig sind, und bittet die Bundesregierung, den Ländern eigene Abschätzungen hinsichtlich der bis zum Jahr 2030 und fortlaufend darüber hinaus erreichbaren Luftqualität und die hierzu erforderlichen Maßnahmen vorzulegen.

In
V
k
Wi

8. Der Bundesrat lehnt generell ein auf Länderebene angesiedeltes pauschales prozentuales Minderungsziel im Bereich von PM2.5 entschieden ab, da es in keiner Weise zwischen Stadtstaaten und Flächenländern differenziert und die in den einzelnen Ländern jeweils völlig unterschiedliche Ausgangssituation, etwa in den Bereichen Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr (auch Häfen), Landwirtschaft und Gebäudeheizung, und die daraus resultierenden unterschiedlich hohen Minderungspotentiale bis 2030 unberücksichtigt lässt. Der Bundesrat weist zudem auf die hohe Bedeutung des grenzüberschreitenden Transports von PM2.5 hin, so dass in angrenzenden Mitgliedstaaten gegebenenfalls nicht erfüllte Minderungsvorgaben durch zusätzliche Beschränkungen und Verbote auf nationaler oder Länderebene kompensiert werden müssten. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung mit Nachdruck, in den Verhandlungen auf eine Streichung der vorgesehenen Immissionsminderungsvorgaben zu drängen oder diese zumindest konsistent zu den Regelungen der NEC-Richtlinie und ausschließlich auf nationaler Ebene zu verorten.

U
V
k

9. Bei Ozon handelt es sich um einen sekundären Luftschadstoff mit langlebigen Vorläufersubstanzen, die in der Atmosphäre über weite Strecken transportiert werden können. Daher wird die Festlegung eines Zielwertes anstelle eines Grenzwertes für Ozon – wie in dem Richtlinienvorschlag beabsichtigt – als sachgerecht angesehen. Der Bundesrat sieht die in Artikel 19 des Richtlinienvorschlags aufgenommene Verpflichtung zur Erstellung eines landesweiten Luftreinhalteplans bei Überschreiten der Ozon-Zielwerte kritisch, da die Quellgebiete deutlich größer sind als die Gebiete auf NUTS-1-Ebene, so dass nicht alle relevanten Quellen im Luftreinhalteplan erfasst werden könnten.

- In
Vk
Wi
10. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Konzentration von Ozon maßgeblich von großräumigen Transportprozessen und der hemisphärischen Konzentration an Vorläuferstoffen abhängt, so dass keine erfolgsversprechenden regionalen und lokalen Maßnahmen für eine signifikante Minderung der Ozonkonzentration zur Verfügung stehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, zur Vermeidung eines nicht zielführenden Verwaltungsaufwands in den Ländern auf eine Streichung der enthaltenen Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen im Falle von Überschreitungen der für Ozon vorgesehenen Zielwerte hinzuwirken.
- U
Vk
11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene darauf hinzuweisen, dass mit geeigneten Maßnahmen eine weiträumige Senkung des Ozons beziehungsweise der Vorläufersubstanzen sichergestellt wird.
- In
Vk
Wi
12. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die zusätzliche Erfassung der ultrafeinen Partikel und des Rußes entsprechend der Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Mit Blick auf die daraus resultierenden erheblichen Investitionen und laufenden Kosten sowie vor dem Hintergrund der fortschreitenden kontinuierlichen Verbesserung der Luftqualität bittet der Bundesrat die Bundesregierung, bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene den erforderlichen Stationsumfang bezogen auf die bereits etablierten Messgrößen zu überprüfen, um den Personal- und Sachaufwand zur Beurteilung der Luftqualität insgesamt darstellbar zu halten. Zusätzliche, hauptsächlich wissenschaftlich motivierte Messungen bei Parametern der Ozonchemie sind keine Aufgabe für die behördliche Luftgüteüberwachung und sollten besser mit wissenschaftlichem Mehrwert in bestehenden EU-Forschungsinfrastrukturen angesiedelt werden.
- In
Vk
Wi
(bei Annahme entfällt Ziffer 14)
13. Der Bundesrat erinnert daran, dass die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern zur Bewältigung der Gasmangellage („fuel switch“) erheblich von bestehenden immissionsseitigen Puffern profitiert haben, so dass zusätzliche Schadstoffemissionen beim Wechsel von Erdgas zu anderen Energieträgern nicht zu Überschreitungen der bestehenden Immissionsgrenzwerte geführt haben. Diese positive Ausgangslage wäre beim Inkrafttreten deutlich abgesenkter neuer Grenzwerte nicht mehr gegeben. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in der neuen Luftqualitätsrichtlinie in Anlehnung an entsprechende Vorgaben in der anlagenbezogenen Emissionsregulierung auf Regelungen für

eine temporäre Inkaufnahme von Grenzwertüberschreitungen zur Bewältigung derartiger Notsituationen hinzuwirken.

U
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 13)

14. Mit Blick auf die wegen der massiv gestiegenen Gaspreise zu beobachtende Zunahme der Holzverbrennung in Kleinf Feuerungsanlagen teilt der Bundesrat die vom Rat zurecht hervorgehobene Notwendigkeit einer Revision der „Emissionsanforderungen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie, auch für Heizgeräte und Heizkessel“. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, gegenüber der Kommission darauf hinzuwirken, dass unter Nutzung des erkennbaren technologischen Fortschritts bei der Optimierung der Verbrennungsvorgänge und bei der Abgasnachbehandlung von Kleinf Feuerungsanlagen die entsprechenden Ökodesign-Verordnungen baldmöglichst mit anspruchsvolleren Emissionsvorgaben erneuert werden. Nach Ansicht des Bundesrates sollten ähnlich wie bei der NRMM-Verordnung dabei auch die Festlegung technischer Vorschriften für die Nachrüstung von Filtersystemen auf EU-Ebene zeitnah geprüft und den Mitgliedstaaten bessere Möglichkeiten eröffnet werden, in Gebieten mit besonderem Handlungsbedarf zur Senkung der Feinstaubbelastung strengere Anforderungen an den Anlagenbestand zu erlassen.

U
Vk

15. Für Stickstoffdioxid ist für das Jahr 2030 ein Jahresmittelwert von 20 µg/m³ als Grenzwert vorgeschlagen. Die Erreichung dieses Wertes ist anspruchsvoll und hängt auch von ambitionierten Maßnahmen im Bereich der Emissionsquellen ab. Eine dieser Maßnahmen ist die Einführung einer Abgasnorm Euro 7. Da die Euro 7-Norm ihre Wirkung voraussichtlich erst mit zunehmender Flottendurchdringung ab dem Jahr 2035 entfalten wird, fehlt hier die Kohärenz der Regelungen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene auf eine Einhaltung der Kohärenz hinzuweisen, damit die Erreichung des vorgeschlagenen Jahresgrenzwerts ab dem Jahr 2030 sichergestellt wird.

Wi

16. Die Luftqualitätsrichtlinie stellt ein wichtiges Instrument der Luftreinhaltepolitik dar. Für die Wirksamkeit der Richtlinie sind allerdings auch die anderen Säulen des Emissionsrechts - wie quellbezogene Maßnahmen und nationalen Emissionshöchstmengen - entscheidend. Der Bundesrat bittet daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene das Zusammenspiel der Säulen des Emissionsrechts im Blick zu behalten.

- Wi 17. Ausgelöst durch den Europäischen Grünen Deal befindet sich die Industrie in einem Transformationsprozess hin zu einer klimaneutralen Produktion. In den nächsten 10 Jahren werden daher viele Neu- und Änderungsgenehmigungen insbesondere für nach der Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU genehmigungsbedürftige Anlagen angestrebt werden. Der Bundesrat bittet daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür Sorge zu tragen, dass dieser Transformationsprozess bei neuen Vorgaben durch die Richtlinie im Blick behalten wird.
- U 18. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Beurteilungsorte gemäß Artikel 8 des Richtlinienvorschlags in Verbindung mit Anhang IV Buchstaben A, B und C präziser und eindeutiger gefasst werden, um eine einheitliche Bewertung der Luftqualität innerhalb der EU sicherzustellen. Dabei könnte der genaue Ort der Beurteilung des Jahresmittelwertes zum Schutz der menschlichen Gesundheit an den dauerhaften Aufenthalt gebunden werden.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum)

Die Vorgaben zu den Beurteilungsorten bei Messungen und Modellierungen müssen so eindeutig sein, dass der Verwaltungsvollzug rechtskonform und vergleichbar zu den Mitgliedsländern die Luftqualität beurteilen kann. Im vorliegenden Richtlinienvorschlag werden Beurteilungsorte nicht konkret festgelegt. In Anhang IV Buchstabe A Ziffer 1. heißt es lediglich: „Die Luftqualität wird an allen Standorten beurteilt...“, der Begriff „Standort“ wird nicht definiert. Die Formulierung im vorliegenden Richtlinienvorschlag kann weit interpretiert werden, zum Beispiel, dass die Luftqualität straßennah auf dem Bürgersteig beurteilt werden muss, auch wenn die Wohnnutzung nur in den oberen Stockwerken oder in nicht straßenzugewandten Gebäudeteilen besteht. Die Festlegung von konkreten Beurteilungsorten ist insbesondere bei Stickstoffdioxid mit seinem quellnah stark zunehmenden Konzentrationsgradienten bedeutend.

Den genauen Ort der Beurteilung des Jahresmittelwertes zum Schutz der menschlichen Gesundheit an den dauerhaften Aufenthalt zu binden, würde zu einer konkreteren Ausgestaltung der Regelung führen. Die Regelung würde zudem so auch an bestehende Vorschriften zum Immissionsschutz, wie den Technischen Anleitungen zur Reinhaltung der Luft oder zum Schutz gegen Lärm, angepasst werden. In diesen steht der Beurteilungsort in Bezug zu dem zuständigen beziehungsweise nicht nur vorübergehenden Aufenthalt.

- U 19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass die Repräsentativität für Probenahmestellen und Modellierungen gemäß Artikel 8 in Verbindung mit Anhang IV Buchstaben A, B und C präziser und eindeutiger gefasst wird, um eine Vergleichbarkeit der Bewertung von Luftschadstoffmessungen und -modellierungen sicherzustellen. Dabei sollen Repräsentativität und insbesondere das Maß der räumlichen Auflösung bei flächendeckenden, zum Teil hochauflösenden Modellierungen weiter konkretisiert werden.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum)

Die Positionierungsvorschriften von Probenahmestellen und Vorgaben zu Modellierungen müssen so eindeutig sein, dass der Verwaltungsvollzug rechtskonform und vergleichbar zu den Mitgliedsländern die Luftqualität beurteilen kann. Derzeit sind dafür jedoch keine ausreichenden Angaben zu räumlicher Auflösung, Beurteilungsorten, Eingangsdaten und zu verwendenden Modellen in der vorgeschlagenen Richtlinie aufgeführt. Auch zur Repräsentativität von Probenahmestandorten werden nur ungenügende Angaben gemacht. So heißt es in Artikel 4 Ziffer 22 lediglich: „„räumliche Repräsentativität“ bezeichnet einen Beurteilungsansatz, bei dem die an einer Probenahmestelle erfassten Luftqualitätsparameter für ein ausdrücklich abgegrenztes geografisches Gebiet insofern repräsentativ sind, als die Luftqualitätsparameter innerhalb dieses Gebiets nicht um mehr als einen vordefinierten Toleranzwert von den an der Probenahmestelle erfassten Parametern abweichen.“

Die Formulierungen zur Standortbestimmung von Probenahmestellen in Anhang IV können weit interpretiert werden und sind ein breit geöffnetes Tor für Gutachter und Gerichte. Insbesondere besteht ein Interpretationsspielraum zwischen der Beurteilung der Luftqualität „an allen Standorten“ (Anhang IV Buchstabe A Ziffer 1) und der Wahl von Probenahmestandorten, die über Straßenabschnitte von nicht weniger als 100 m Länge beziehungsweise über Bereiche von nicht weniger als 250 m x 250 m repräsentativ zu wählen sind (Anhang IV Buchstabe B Ziffer 2 Buchstabe b). Diese bereits in der Richtlinie 2008/50/EG bestehende Regelung führte dazu, dass zum Beispiel in Gutachten in Bebauungsplanverfahren in Hamburg zum einen Konzentrationen über dem Grenzwert an Streckenabschnitten von weniger als 100 m nicht als Grenzwertüberschreitung gewertet wurden und zum anderen Konzentrationen über dem Grenzwert auf Flächen von einem Quadratmeter als Grenzwertüberschreitung gewertet wurden. Dabei sollen weiterhin die Grundsätze für die Standortbestimmung für die Probenahmestellen auch dort gelten, wo die Luftqualität durch Modellierung beurteilt wird (Anhang IV Buchstabe A Ziffer 1).

- U 20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, die Standortbestimmung der Probenahmestellen in sich widerspruchsfrei und konsistent zu den bisherigen Vorgaben aus der Richtlinie 2008/50/EG zu fassen. Dies umfasst die Forderung nach einer Beibehaltung der Mindesthöhe von 1,5 m von Messungen (Anhang IV Buchstabe C Buchstabe b in Verbindung mit Buchstabe c) und die Beibehaltung des Höchstabstandes zu Straßen von 10 m nur für verkehrsnahen Messungen, Anhang IV Buchstabe C Buchstabe e.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum)

Im vorliegenden Richtlinienentwurf sind Bestimmungen zur kleinräumigen Standortbestimmung der Probenahmestellen in sich widersprüchlich und nicht konsistent. In Anhang IV Buchstabe C Buchstabe b wird gefordert, dass sich der Messeinlass grundsätzlich in einer Höhe zwischen 0,5 m und 4 m über dem Boden befinden muss (bisher zwischen 1,5 m und 4 m). Eine Messhöhe von 0,5 m steht in Widerspruch zu Angaben unter Buchstabe c unter dem gefordert wird, dass der Messeinlass nicht in nächster Nähe von Quellen angebracht werden darf, um die unmittelbare Einleitung von Emissionen, die nicht mit der Umgebungsluft vermischt sind und denen die Bevölkerung nicht ausgesetzt sein dürfte, zu vermeiden. Weiter wird unter Anhang IV Buchstabe C Buchstabe e) bei allen Schadstoffen, außer Ozon, Buchstabe g), ein Abstand aller Probenahmestellen vom Fahrbahnrand von höchstens 10 m festgeschrieben. Dies sollte wie bisher nur für verkehrsnahen Probenahmestellen gelten, da ansonsten keine Messung der Hintergrundbelastung ohne den direkten Einfluss des Straßenverkehrs möglich ist.

- U 21. Der Bundesrat unterstützt die im Richtlinienentwurf der Kommission zum Ausdruck kommende engere Anlehnung der Luftqualitätsstandards an die Empfehlungen der WHO ebenso wie die langfristige Zielsetzung, die Luftbelastung in der EU bis 2050 auf ein Niveau zu senken, das als weitgehend unschädlich für die menschliche Gesundheit und natürliche Ökosysteme angesehen werden kann.
- U 22. Der Bundesrat teilt ausdrücklich die vom Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen zur „Verbesserung der Luftqualität“ vom 5. Mai 2020 (Nr. 6650/20) vorgenommene Betonung der „gemeinsamen Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Luftqualität“ und schließt sich der daraus resultierenden Forderung des Rates an die Kom-

mission an, „dafür zu sorgen, dass alle Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften über Emissionsbegrenzung an der Quelle in ausreichendem Maße zur Erfüllung der Luftqualitätsnormen beitragen“.

- U 23. Der Bundesrat sieht die Berechtigung für diese Forderung insbesondere mit Blick auf die deutlich über den WHO-Richtwerten liegende großräumige Hintergrundbelastung an Feinstaub und Ozon, für deren Senkung ganz überwiegend Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich sind. Der Bundesrat ist sich gleichzeitig auch der Verantwortung der Länder und Kommunen bewusst, Maßnahmen zur rechtzeitigen Einhaltung der Luftqualitätsstandards zu ergreifen, weist aber darauf hin, dass der zur Umsetzung regionaler und lokaler Maßnahmen erforderliche Rechtsrahmen überwiegend auf nationaler und europäischer Ebene geschaffen werden muss.
- U 24. Der Bundesrat stellt in diesem Zusammenhang mit Bedauern fest, dass die Kommission ihren Verpflichtungen nach Artikel 60 der europäischen „NRMM“-Verordnung ((EU) 2016/1628), in der Emissionsgrenzwerte für mobile Maschinen und Geräte festgelegt sind, bisher nicht nachgekommen ist. Leider steht die verlangte „Bewertung des zusätzlichen Potenzials zur Verminderung der Schadstoffemissionen auf der Grundlage verfügbarer technischer Lösungen und einer Kosten-Nutzen-Analyse“ im „non-road“-Sektor ebenso aus wie „ein Bericht über die Bewertung der Möglichkeit der Festlegung harmonisierter Maßnahmen für die Nachrüstung von Emissionsminderungssystemen“ im Maschinenbestand, der nach Erkenntnissen des Bundesrates bisher nur zu einem kleinen Teil mit Dieselpartikelfiltern ausgerüstet ist. Der Bundesrat sieht darin ein Beispiel für einen Mangel in der Wahrnehmung der vom Rat zu Recht betonten „gemeinsamen Verantwortung für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Luftqualität“ und fordert die Bundesregierung auf, gegenüber der Kommission darauf zu dringen, diesem Mangel zeitnah abzuhelpen, zumal der Ausstoß kleiner schwarzer Rußpartikel auch nachweislich zum Klimawandel beiträgt.
- AV 25. Der Bundesrat hält es ergänzend für geboten, neben technischen auch naturbasierte Ansätze zur Rückholung von Schadstoffen aus der Luft in Siedlungsgebieten, wie die gezielte Pflanzung zusätzlicher multifunktionaler Bäume und Sträucher, voranzubringen.

- U
Wi 26. Luftreinhaltung ist ein wichtiges Thema, das Hafenstädte in besonderer Weise betrifft. Mit dem „Fit for 55“-Paket hat die Kommission Mitte 2021 ein umfangreiches Gesetzespaket vorgelegt, das auch zu einer Dekarbonisierung der Schifffahrt führen soll. Die Vorschläge für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr (FuelEU Maritime) und über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR) sollen den Grundstein zum EU-weiten Ausbau und Einsatz von Landstrom ab 2030 legen.
- U
Wi 27. Anlässlich der nunmehr ab 2030 vorgeschlagenen Jahresgrenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub ist eine zeitnahe Landstrompflicht mit möglichst wenig Ausnahmen von noch höherer Bedeutung. Der Bundesrat bekräftigt hierzu nochmals seine Stellungnahme vom 17. Dezember 2021, mit der eine sanktionsbewährte Landstrompflicht ab 2035 als nicht ausreichend ambitioniert kritisiert wurde (BR-Drucksache 721/21 (Beschluss), Ziffer 3). Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich im Trilog zur AFIR und FuelEU Maritime weiterhin für ein hohes Ambitionsniveau ab 2030 einzusetzen.
- U
Wi
[Wi]
{U} 28. Schifffahrt ist zwar in Bezug auf Emissionen in Relation zu den erbrachten Transportleistungen ein umweltverträglicher Transportträger. Dennoch ist sie eine relevante Quelle für Emissionen in den Häfen. Die derzeitigen Vorgaben für die Schifffahrt zur Reduktion von Emissionen sind nicht ausreichend, um die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte einhalten zu können. Die Nachrüstung insbesondere älterer Schiffe zur effektiven Reduktion von Stickoxidemissionen ist langwierig und nur mit großem Aufwand möglich. Der Bundesrat weist insofern darauf hin, dass die neuen Grenzwerte – aufgrund der lokalen Wirkung von Stickoxid- und Feinstaubemissionen – für Stadthäfen gegenüber Häfen außerhalb von bewohnten Stadtgebieten [einen massiven Wettbewerbsnachteil darstellen] und {besonders hohe Anforderungen bedeuten, die ohne unterstützende Maßnahmen der EU nicht erfüllt werden können}.
- U
Wi
[Wi] 29. Der Bundesrat hält es für geboten, dass insgesamt Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Grenzwerte auch in Hafennähe realistisch einhalten zu können[, ohne die herausragende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Häfen zu gefährden].

- Wi 30. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich bei den weiteren Beratungen dafür einzusetzen, dass für Häfen und deren näheres Umfeld angemessene Übergangsregelungen für Stickoxid- und Feinstaubgrenzwerte aufgenommen werden, solange die Vorgaben für die Reduktion von Emissionen aus der Schifffahrt weiterhin nicht ausreichend ausgestaltet sind. Aufgrund der langen Nutzungsdauer von Seeschiffen und der derzeit noch unklaren Technologieentwicklung im Bereich emissionsarmer beziehungsweise emissionsfreier Schiffe hält der Bundesrat es für notwendig, dass Übergangsregelungen in zeitlicher Sicht ausreichend ausgestaltet werden.
- Wi 31. Angesichts der mit Artikel 28 der vorgeschlagenen Richtlinie geplanten Schaffung eines Schadensersatzanspruchs für Menschen, deren Gesundheit ganz oder teilweise aufgrund eines Verstoßes gegen Grenzwerte geschädigt wurde, weist der Bundesrat auf das unkalkulierbare finanzielle Risiko insbesondere für Hafenstädte bei möglichen Grenzwertüberschreitungen hin.
- U 32. Zur Absenkung der Hintergrundbelastung sind stringenteren Vorgaben zur Emissionsbegrenzung auch aller anderen Sektoren wie Industrie, Kfz-Verkehr, Flugverkehr, Hausbrand und „Offroad“-Motoren auf den Ebenen der EU und des Bundes zwingend erforderlich.
- R 33. Zu Artikel 28
- a) Der Bundesrat begrüßt das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel, die Luftqualität innerhalb der EU weiter zu verbessern und so sowohl die menschliche Gesundheit als auch die Umwelt noch stärker zu schützen.
 - b) Der Bundesrat stellt fest, dass es nach Artikel 28 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags möglich sein soll, Schadensersatzansprüche nach Artikel 28 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags im Rahmen von Sammelklagen geltend zu machen. Er gibt zu bedenken, dass Sammelklagen für solche Schadenersatzansprüche möglicherweise kein geeignetes Instrument darstellen. Ziel einer Sammelklage ist es, abstrakt-generell festzustellen, ob einer Vielzahl von Personen ein Schadensersatzanspruch zumindest dem Grunde nach zusteht. Bei einem Anspruch nach Artikel 28 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags dürfte es aber nicht möglich sein, für eine Vielzahl von Menschen

festzustellen, ob sie durch die Luftverschmutzung beziehungsweise einen Verstoß gegen Artikel 19 Absatz 1 bis 4, Artikel 20 Absatz 1 und 2, Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 des Richtlinienvorschlags geschädigt wurden oder nicht. Ob der behauptete Gesundheitsschaden kausal auf die Pflichtverletzung zurückzuführen ist oder andere Ursachen in Frage kommen, dürfte in jedem Einzelfall anders und daher konkret zu überprüfen sein. Im Rahmen einer Sammelklage könnte abstrakt-generell nur festgestellt werden, ob die Grenzwerte überschritten wurden und ob Luftqualitätspläne aufgestellt wurden. Da in Artikel 22 des Richtlinienvorschlags allerdings eine Vielzahl von Informationspflichten auch gegenüber der Öffentlichkeit verankert ist, dürften diese Fragen im Rahmen von Schadensersatzprozessen in der Regel unstreitig sein. Es besteht also kein Bedürfnis für ein gerichtliches Sammelverfahren, in dem lediglich diese Tatsachen allgemeinverbindlich festgestellt werden könnten.

R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 36)

34. a) Der Bundesrat stellt fest, dass der EuGH mit seinem Urteil C-61/21 vom 22. Dezember 2022 entschieden hat, dass auf eine Verletzung der bislang in der Richtlinie 2008/50/EG geregelten Pflichten ein unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch nicht gestützt werden kann, weil aus den allgemeinen Zielen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes des Richtlinienvorschlags die Absicht des Richtliniengebers, Einzelnen Rechte zu verleihen, nicht abgeleitet werden könne.

Der Bundesrat bemerkt, dass diese Entscheidung parallel zu allgemeinen Prinzipien des deutschen Staatshaftungsrechts verläuft, wonach auf den Erlass oder Nichterlass allgemeingültiger Normen oder Maßnahmen ein Haftungsanspruch gegenüber dem Staat in der Regel nicht gestützt werden kann, weil die den zuständigen Stellen dabei obliegenden Pflichten für gewöhnlich im Interesse der Allgemeinheit bestehen und nicht im Interesse Einzelner.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass an den hieraus abzuleitenden allgemeinen Grundsätzen des mitgliedstaatlichen Rechts, wie des Unionsrechts, auch weiterhin festgehalten werden sollte und eine zwingende Einführung von Schadensersatzansprüchen Einzelner aufgrund des Nichterlasses im Allgemeininteresse gebotener Maßnahmen systemwidrig wäre. Jedenfalls die in Artikel 28 des Richtlinienvorschlags geregelte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung solcher Ansprüche hält der Bundesrat daher

insgesamt nicht für angezeigt und bittet daher um Streichung der Regelung im weiteren Verfahren.

- b) Der Bundesrat gibt ferner zu bedenken, dass der Schutz des Einzelnen bereits durch den in Artikel 27 des Richtlinienvorschlags vorgegebenen, auf den Erlass der jeweiligen Maßnahmen selbst gerichteten Primärrechtsschutz ausreichend gewährleistet wird. Eine Verschärfung der Haftung auf Schadensersatz ist daneben nicht erforderlich. Sollte an Artikel 28 des Richtlinienvorschlags festgehalten werden, weist der Bundesrat auf die nachfolgenden Punkte hin.

R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 36)

35. a) Allein die Existenz von Beweisschwierigkeiten ist kein hinreichendes Argument für die Regelung umfangreicher Beweiserleichterungen für die Geschädigten in Artikel 28 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags. Beweiserleichterungen stützen sich allgemein auf ein Gefälle der Erkenntnismöglichkeiten zwischen den Beteiligten oder auf Erfahrungssätze, nach denen ein bestimmter Verursachungszusammenhang typischerweise gegeben ist. Im vorliegenden Fall ist eine solche hinreichende Rechtfertigung einer Beweiserleichterung nicht ersichtlich. Eine Beweiserleichterung, wie in Artikel 28 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags angeordnet, die in der Sache einer Umkehr der Beweislast gleichkommen kann, ist in einer solchen Situation nicht zu rechtfertigen. Um die Schaffung einer bloßen Risikohaftung zu vermeiden, sollte jedenfalls diese Vorschrift gestrichen werden.
- b) Der Bundesrat hält die Fassung von Artikel 28 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags, wonach für eine Vermutung die Vorlage von Nachweisen ausreicht, nach denen ein Verstoß gegen Pflichten aus der Richtlinie „die plausibelste Erklärung für das Eintreten der Schädigung“ ist, zudem für nicht hinreichend klar und präzise formuliert. Insbesondere erklärt die Regelung nicht die Natur der vorzulegenden Nachweise und lässt die Bezugspunkte für die Prüfung der Plausibilität sowie deren Widerlegung durch den Anspruchsgegner offen.

Wi
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 34
oder
Ziffer 35)

36. Der Richtlinienvorschlag sieht eine erstmalige Rechtsgrundlage für einen Schadensersatzanspruch eines Einzelnen wegen Schädigung der Gesundheit durch die Überschreitung von Luftqualitätsgrenzwerten vor. Ausreichend soll sein, dass der Anspruch lediglich auf eine plausible Erklärung für das Eintreten der Schädigung gestützt werden kann. Die Kausalität der Grenzwertüberschreitung für die Schädigung soll widerlegbar vermutet werden. Dies stellt eine Beweislastumkehr für die Behörden dar. Der Bundesrat bittet, diese weitreichende Rechtsgrundlage zu überprüfen.

Wi

37. In diesem Zusammenhang befürchtet der Bundesrat eine zunehmende Überlastung der Behörden durch mögliche Rechtsunsicherheiten. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass Behörden vorausseilend besonders weitgehende Maßnahmen ergreifen müssten, um Schadensersatzklagen vorzubeugen und den ursächlichen Zusammenhang zwischen Grenzwertüberschreitung und gesundheitlichen Schäden widerlegen zu können. Damit bestünde die Gefahr, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht mehr ausreichend Rechnung getragen würde.

R

38. Der Bundesrat stellt fest, dass die Regelung in Artikel 28 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags dem Anschein nach lediglich das bei unionsrechtlich geregelten Rechtspositionen der Einzelnen nach der Rechtsprechung des EuGH stets geltende Effektivitätsgebot wiederholt. Soweit damit kein weitergehender Regelungsgehalt verbunden sein soll, wäre die Regelung daher zu streichen. Soweit das Gegenteil der Fall ist, ist aus Sicht des Bundesrates zu fordern, dass durch den Normgeber selbst konkret bezeichnet wird, welche über die allgemeinen Regeln hinausgehenden Rechtsfolgen beabsichtigt sind.

R

39. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Ziele des Richtlinienvorschlags, insbesondere die Verbesserung menschlicher Gesundheit, nur sinnvoll gefördert werden können, wenn die Durchführung von die Schadstoffbelastung senkenden Maßnahmen Vorrang vor einem nachträglichen Schadenausgleich genießt, der bereits eingetretene Beeinträchtigungen naturgemäß nicht mehr ungeschehen machen kann. In Artikel 28 des Richtlinienvorschlags ist daher nach Ansicht des Bundesrates ausdrücklich zu regeln, dass ein Schadensersatzanspruch nach dieser Vorschrift die vorherige Aus-

schöpfung der Rechtsbehelfe nach Artikel 27 des Richtlinienvorschlags durch den Anspruchstellenden voraussetzt. Dies entspricht insbesondere den allgemeinen Grundsätzen des deutschen Staatshaftungsrechts, wonach zumutbarer Primärrechtsschutz vorrangig in Anspruch zu nehmen ist.

- R 40. Der Bundesrat kritisiert, dass die Regelung in Artikel 28 Absatz 6 des Richtlinienvorschlags zur Verjährung von Schadensersatzansprüchen keine absolute Höchstfrist vorsieht. Eine solche ist elementarer Bestandteil etwa des deutschen Verjährungsrechts und findet ihre legitime Daseinsberechtigung in Gedanken der Rechtssicherheit, dem Rechtsfrieden und der im Laufe der Jahre zunehmend schwieriger werdenden Beweislage. Artikel 28 Absatz 6 Satz 2 des Richtlinienvorschlags knüpft jedoch den Beginn der Verjährungsfrist zwingend an ein subjektives Moment des Geschädigten („weiß oder nach vernünftigen Ermessen wissen müsste“). Liegen diese subjektiven Voraussetzungen nicht vor, kann dies dazu führen, dass der Schadensersatzanspruch nie verjährt. Dies würde einen erheblichen Bruch (zumindest) mit der deutschen Verjährungsdogmatik bedeuten, da § 199 Absatz 2 und 3 BGB für alle Arten von Schadensersatzansprüchen absolute Verjährungshöchstfristen vorsieht, die von einem subjektiven Element unabhängig sind. Zudem ist auch keine Rechtfertigung dafür ersichtlich, nach Kenntnis oder fahrlässiger Unkenntnis von dem Anspruch noch eine Frist von fünf Jahren für die Klageerhebung vorzusehen. Der Bundesrat fordert daher, den Mitgliedstaaten ausdrücklich zu gestatten, auch die Regelungen des nationalen Verjährungsrechts vorzusehen.
- R 41. Der Bundesrat lehnt die in Artikel 29 des Richtlinienvorschlags getroffene Regelung zu Sanktionen ab. Die in dessen Absatz 2 vorgesehene Ausgestaltung begegnet in verschiedener Hinsicht durchgreifenden Bedenken.
- a) Aus Absatz 2 Satz 1 ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten zumindest auch Geldstrafen als Sanktionen gegenüber verantwortlichen juristischen Personen vorsehen müssen. Das widerspricht dem bisherigen Regelungsansatz des europäischen Gesetzgebers, der den Mitgliedstaaten – aufgrund der unterschiedlichen Regelungssysteme – bislang stets die Bewehrung als Geldstrafe oder – wahlweise – Geldbuße freigestellt hat. Eine Kriminalstrafe gegenüber juristischen Personen ist im geltenden deutschen Strafrecht nicht vorgesehen. Eine Änderung sollte, wenn überhaupt, so jedenfalls wegen der zahlreichen Folgewirkungen auch für den Allgemeinen Teil und die sonsti-

gen Bereiche des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches sowie die Strafprozessordnung jedenfalls nicht anlässlich der Umsetzung einer einen speziellen Bereich der Kriminalität betreffenden Richtlinie - und innerhalb deren Zeitvorgaben - erfolgen müssen. Entscheidend muss allein sein, dass auch auf der Grundlage des deutschen Sanktionenrechts und der darin vorgesehenen Geldbuße gegenüber juristischen Personen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen möglich sind.

Zudem erfasst die Regelung gerade auch Sanktionen gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts für hoheitliches Handeln. Nachdem die in dem Richtlinienvorschlag statuierten Verhaltenspflichten in erster Linie im Wege staatlichen Handelns umgesetzt werden müssten, würde eine Sanktion für Pflichtverletzungen vor allem Amtsträger und deren Behörden treffen. Verbandssanktionen bei Ausübung hoheitlicher Befugnisse sind dem deutschen Recht bislang grundsätzlich fremd und laufen den Besonderheiten öffentlich-rechtlichen Handelns zuwider. Sie können mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung kollidieren und auch zu innerstaatlichen Friktionen führen, insbesondere wenn die Bußgeldbehörde zum selben Verband gehört wie die juristische Person (keine „Selbstsanktionierung“ des Staates). Bei hoheitlichem Handeln greifen überdies die Kontroll- und Aufsichtsmechanismen des öffentlichen Rechts. Zu Recht sieht daher etwa Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2017/1371 Ausnahmen von der Verantwortlichkeit von juristischen Personen vor, wenn es sich hierbei um Staaten oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte und von öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen handelt.

- b) Daneben besteht auch kein Anlass dafür, den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Bemessung der Geldstrafe für natürliche Personen zu machen, wie dies in Artikel 29 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehen ist. Danach ist die Geldstrafe proportional zum Einkommen zu bemessen und die Höhe so zu berechnen, dass sie der für den Verstoß verantwortlichen Person wirksam den aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Nutzen entzieht. Demgegenüber ist – im Einklang mit den bisherigen Regelungen des europäischen Rechts – daran festzuhalten, dass für die Bemessung der Geldstrafe verschiedene Modelle denkbar und in den Mitgliedstaaten auch rechtlich vorgesehen sind, die den Strafzwecken gleichermaßen ausreichend

Rechnung tragen. Für weitergehende Vorgaben seitens der EU gibt es keinen Grund.

Hinzukommt, dass die Höhe der Geldstrafe derart berechnet werden soll, dass sie zugleich der Vermögensabschöpfung dient. Wie das deutsche Strafrecht differenziert auch das europäische Recht – aus gutem Grund – zwischen der Strafe auf der einen Seite und der Vermögensabschöpfung (Einziehung der Taterträge) auf der anderen Seite. Diese Trennung würde durch den Richtlinienvorschlag in Frage gestellt, obwohl sie sich als sachgerecht erwiesen hat. Der Aspekt der Gewinnerzielung und Nutzziehung ist nämlich für das Unrecht der Tat und die Schuld des Täters nur ein Faktor von vielen anderen, die für die Straffindung zu berücksichtigen sind. Es widerspricht daher den Anforderungen an eine gerechte Strafe, diese maßgeblich an dem Aspekt der Nutzziehung auszurichten. Die Trennung zwischen Strafe und Vermögensabschöpfung führt auch zu einem Mehr an Transparenz in der Strafzumessung und stärkt zudem die Position derer, die durch eine Straftat einen Schaden erlitten haben. Von ihr abzurücken, besteht kein Anlass.

- R
U
Wi
42. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahmen direkt an die Kommission.

B

43. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** und der **Gesundheitsausschuss** empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.