

09.08.23

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)

C(2023) 5497 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 7.8.2023
C(2023) 5497 final

Herrn Dr. Peter Tschentscher
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3–4
10117 Berlin
ALLEMAGNE/DUITSLAND

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung) (COM(2022) 542 final).

Dieser Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Pakets ehrgeiziger Maßnahmen zur Umsetzung des von der Kommission im Mai 2021 angenommenen Null-Schadstoff-Aktionsplans¹, in dem die mit der Umweltverschmutzung zusammenhängenden Aspekte des europäischen Grünen Deals² behandelt werden und die Verpflichtung eingegangen wird, bis 2030 die gesundheitlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung um mehr als 55 % zu verringern und die Anzahl der Ökosysteme in der EU, in denen die biologische Vielfalt durch Luftverschmutzung bedroht ist, um 25 % zu reduzieren. Dieser Vorschlag soll auch dazu beitragen, die Ziele der EU in Bezug auf die Verringerung der Umweltverschmutzung sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme im Einklang mit dem 8. Umweltaktionsprogramm³ zu erreichen.

Die Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien im Jahr 2019 ergab, dass die EU-Luftqualitätsnormen entscheidend dazu beigetragen haben, die Konzentrationen von Luftschadstoffen zu senken und Überschreitungen zu verringern. Allerdings sind die EU-Luftqualitätsnormen nicht vollständig an die anerkannten Gesundheitsempfehlungen angeglichen (die 2021 von der Weltgesundheitsorganisation aktualisiert und bestätigt wurden), und es gab und gibt weiterhin erhebliche Verzögerungen bei der Einführung wirksamer Maßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitätsnormen. Vor diesem

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Auf dem Weg zu einem gesunden Planeten für alle, EU-Aktionsplan: „Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden“ (COM(2021) 400 final).

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

³ Beschluss (EU) 2022/591 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030 (ABl. L 114 vom 12.4.2022, S. 22).

Hintergrund wurden in der Folgenabschätzung 19 politische Optionen (mit 69 politischen Maßnahmen) zur Behebung der in den Luftqualitätsrichtlinien festgestellten Mängel analysiert und auf ihre Durchführbarkeit und Kosteneffizienz geprüft.

Dieser politische Kontext hat sich seit der Annahme des Vorschlags – unter anderem wegen der Annahme eines Euro-7-Vorschlags – weiterentwickelt. Aus der Folgenabschätzung ging auch hervor, dass Schifffahrt und Häfen weiterhin eine bedeutende Quelle von PM_{2,5}- und NO₂-Emissionen sind, deren anteiliger Beitrag zu den Gesamtkonzentrationen dieser Schadstoffe in Hafenstädten und Küstenregionen ab 2030 noch höher ausfallen würde. Die zuständigen Behörden sollten bei der Ausarbeitung einer Luftqualitätsstrategie und von Luftqualitätsplänen diese sowie alle sonstigen Quellen berücksichtigen.

Die Kommission begrüßt, dass der Bundesrat das Ziel und die Ambitionen des Kommissionsvorschlags unterstützt (d. h. eine stärkere Angleichung an die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation), und nimmt den Vorschlag zur Kenntnis, einen Mechanismus der gemeinsamen Verantwortung vorzusehen, der dem des EU-Klimagesetzes ähnelt. In Bezug auf Letzteres möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die angesprochene Analogie zum Klimagesetz nicht gegeben ist, da die im Klimagesetz behandelten Treibhausgasemissionen unabhängig davon, wo sie ausgestoßen werden, die gleichen Auswirkungen haben, während die Auswirkungen von Luftschadstoffemissionen auf die Luftqualität je nachdem, wo und wie diese vorkommen (d. h. in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten und Maßnahmen), unterschiedlich sind, sodass Maßnahmen auf örtlicher Ebene getroffen werden müssen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die Mitgliedstaaten über den Rat als gemeinsam mit dem Europäischen Parlament handelndem Gesetzgeber die Möglichkeit haben, für strenge und wirksame Rechtsvorschriften zu wichtigen, auf EU-Ebene regulierten Emissionsquellen zu sorgen, etwa durch Euro-Normen für Straßenfahrzeuge, sowie über Rechtsvorschriften im Energiebereich.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zielen darauf ab, die Überwachung und Bewertung der Luftqualität weiter zu verbessern, zu vereinfachen und auszuweiten (Kapitel II des Vorschlags). Die Überwachungsanforderungen stützen sich auf den bestehenden Aufbau des Überwachungsnetzes in der gesamten EU, das sich in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelt hat. Die Mitgliedstaaten haben ein EU-weites Netz zur Überwachung der Luftqualität mit rund 16 000 Probenahmestellen für bestimmte Schadstoffe eingerichtet. Insgesamt stellt dieses Netz sicher, dass zuverlässige und repräsentative Luftqualitätsdaten verfügbar sind. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird ein Ausgleich zwischen der Gewährleistung der Vergleichbarkeit von Messungen und Bewertungen einerseits und der Flexibilität der Anforderungen andererseits hergestellt, damit die Mitgliedstaaten Anpassungen an ihre lokalen Gegebenheiten vornehmen können.

Wenn der Vorschlag der Kommission angenommen wird, werden auch die verfügbaren Instrumente zur Unterstützung der lokalen Behörden bei der Verbesserung der

Luftqualität gestärkt, indem die Kontrolle durch verbesserte Governance und Luftqualitätspläne (Artikel 19) gestärkt wird. Dazu gehört die Anforderung, dass vor 2030 präventive Luftqualitätspläne erstellt werden, um sicherzustellen, dass die angestrebten Konzentrationen rechtzeitig erreicht werden. Dies erfordert mehr Informationen über die Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen sowie eine Aktualisierung der Pläne, wenn sich die Luftqualität nicht ausreichend verbessert hat. Aufgrund der Besonderheiten von Ozon sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 19 auch verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ihr gemäß der Richtlinie 2016/2284 erstelltes nationales Luftreinhalteprogramm Maßnahmen zur Bekämpfung etwaiger Überschreitungen des Ozonzielwerts enthält.

Der Vorschlag würde auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung stärken, indem die Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen Luftqualitätsnormen aufgrund grenzüberschreitender Luftverschmutzung weiter präzisiert und gestärkt würden. Dies erfordert insbesondere einen raschen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission (Artikel 21).

Die Kommission pflichtet dem Bundesrat bei, dass die Ozonbelastung von Vorläuferschadstoffen abhängt, die in der Atmosphäre über weite Strecken transportiert werden können, was wiederum besondere Herausforderungen bei der Kontrolle der Ozonkonzentrationen vor Ort mit sich bringt. Aus diesem Grund sieht der Vorschlag der Kommission für Ozon statt eines Grenzwerts einen Zielwert vor und erweitert das Kontrollgebiet von der lokalen Ebene auf die NUTS-1-Ebene. Dies sollte zusätzliche Maßnahmen in Bezug auf Vorläufersubstanzen auch auf einer breiteren geografischen Ebene nicht ausschließen, wobei sicherzustellen wäre, dass auch regionale Maßnahmen ergriffen werden.

Mit dem Vorschlag der Kommission soll ferner ein wirksamer Anspruch auf Schadenersatz für Menschen geschaffen werden, deren Gesundheit ganz oder teilweise aufgrund eines Verstoßes gegen Vorschriften im Zusammenhang mit Luftqualitätsplänen, Plänen für kurzfristige Maßnahmen oder grenzüberschreitender Verschmutzung geschädigt wurde (Artikel 28). Betroffene Personen hätten das Recht, Ersatz für diesen Schaden zu verlangen und zu erwirken, auch im Wege von Sammelklagen. Mit dieser Möglichkeit soll die Ausübung des Rechts auf Schadensersatz mit Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, die Einzelpersonen vertreten und den anfallenden Verfahrensaufwand übernehmen, erleichtert werden, auch durch die sinngemäße Anwendung von Artikel 10 und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2020/1828 gemäß Artikel 28 Absatz 2 des Vorschlags. Der vorgeschlagene Rahmen trägt zudem den Besonderheiten bei der Feststellung von Gesundheitsschäden aufgrund von Luftverschmutzung Rechnung, was in den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Beweislast und die geltenden Fristen zum Ausdruck kommt. Diese Anforderungen würden auch für die Feststellung von Schäden im Rahmen von Sammelklagen gelten, ebenso wie andere einschlägige Vorschriften des nationalen Rechts, soweit sie die wirksame Ausübung des Rechts auf Schadensersatz ermöglichen (Artikel 28 Absatz 5 des Vorschlags).

Mit dem Vorschlag wird auch die Anforderung klargestellt, nach der die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für diejenigen festlegen müssen, die gegen die in dem Mitgliedstaat zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Maßnahmen verstoßen, einschließlich abschreckender finanzieller Sanktionen, und diese Anforderung wird gestärkt (Artikel 29). Die Kommission weist darauf hin, dass es sich dabei um Mindestanforderungen für ein wirksames Sanktionssystem handelt, die die Mitgliedstaaten dann an die Besonderheiten ihrer jeweiligen Rechtsordnungen anpassen könnten.

Die Kommission nimmt die Bedenken, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht hat und die auch den Vertretern der Kommission bei den laufenden Verhandlungen der gesetzgebenden Organe zur Verfügung gestellt wurden, ernst und wird diese bei den Erörterungen berücksichtigen.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat angesprochenen Aspekte mit diesen Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen,

*Stella KYRIAKIDES
Mitglied der Kommission*

