

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit*

VORLÄUFIG  
**2006/2060(INI)**

3.4.2006

## **ENTWURF EINES BERICHTS**

über die thematische Strategie zur Luftreinhaltung  
(2006/2060(INI))

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit

Berichterstatlerin: Dorette Corbey

PR\_INI

## INHALT

ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG .....	9

# ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

## zur thematischen Strategie zur Luftreinhaltung (2006/2060(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“ (KOM(2005)0446),
- in Kenntnis des Sechsten Umweltaktionsprogramms der Gemeinschaft (EAP)<sup>1</sup>,
- in Kenntnis der Lissabon-Strategie (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona, 15. - 16. März 2002),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission zum Programm „Saubere Luft für Europa“ (CAFE): eine thematische Strategie für die Luftqualität (KOM(2001)0245),
- in Kenntnis der Folgenabschätzung der thematischen Strategie zur Luftreinhaltung und der Richtlinie über die „Luftqualität und saubere Luft für Europa“ (IA) (SEK(2005)1133),
- in Kenntnis der Gesundheitsaspekte der Luftverschmutzung – Ergebnisse des WHO-Projekts „Systematic Review of Health Aspects of Air Pollution in Europe“<sup>2</sup>,
- in Kenntnis der Politikbewertung durch das Institut für Europäische Umweltpolitik (IEEP)<sup>3</sup>,
- in Kenntnis der Richtlinie 96/62/EG<sup>4</sup> über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität und die davon abgeleiteten Richtlinien sowie des Kommissionsvorschlags für eine neue Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft für Europa (KOM(2005)0447),
- in Kenntnis der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<sup>5</sup>,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Europäischen Umweltrates vom 9. März 2006,
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit und der Stellungnahme des Ausschusses für regionale Entwicklung (A6-0000/2006),

---

<sup>1</sup> ABl. L 242 vom 10.9.2002, S. 1.

<sup>2</sup> (<http://www.euro.who.int/document/E83080.pdf>)

<sup>3</sup> [http://www.europarl.eu.int/comparl/envi/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/envi/default_en.htm)

<sup>4</sup> ABl. L 296 vom 21.11.1996, S. 55.

<sup>5</sup> ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26.

- A. in der Erwägung, dass die Luftverschmutzung in erheblichem Maße Ursache von Tod und Krankheit in Europa ist und zu einer Verringerung der Lebenserwartung um durchschnittlich 8 Monaten führt; in der Erwägung, dass Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Leiden und Menschen in besonders belasteten Gebieten wie Ballungsgebieten (Städte) und im Umfeld von Hauptverkehrswegen besonders bedroht sind,
- B. in der Erwägung, dass Mikropartikel (PM2.5) und Ozon in Bodennähe die Luftverschmutzungsfaktoren sind, die die meisten Gesundheitsprobleme verursachen,
- C. in der Erwägung, dass 55 % der europäischen Ökosysteme durch Luftverschmutzung geschädigt sind,
- D. in der Erwägung, dass Luftverschmutzung in allen Mitgliedstaaten vorkommt und eine grenzüberschreitende Erscheinung ist, da Partikel und andere Schadstoffe viele hundert Kilometer weit getragen werden, weshalb eine europäische Lösung erforderlich ist,
- E. in der Erwägung, dass Artikel 7 des Sechsten Umweltaktionsprogramms besagt, dass eine seiner Ziele in der „Erreichung einer Luftqualität, die keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat und keine entsprechenden Gefahren verursacht,“ besteht,
- F. in der Erwägung, dass die Kommission in ihrer Folgenabschätzung drei Szenarien (A, B und C) vorgestellt hat, die verschiedenen Anspruchsebenen entsprechen, sowie ein Szenario der stärksten technisch machbaren Verschmutzungsverringerung,
- G. in der Erwägung, dass die Folgenabschätzung zeigt, dass die Mehrheit der europäischen Bürger eine europäische Politik zur Luftqualitätsverbesserung befürwortet mit einer Anspruchsebene, die dem Szenario C entspricht, dass die Kommission in ihrer Strategie aber ein niedrigeres Anspruchsniveau gewählt hat, das als Niveau A+ eingestuft werden kann,
- H. in der Erwägung, dass die Kosten für die Verringerung der Luftverschmutzungsniveaus in allen Szenarien niedriger sind als die finanziellen Vorteile und dass keines der Szenarien die Gesamtwettbewerbsposition der EU untergräbt und ein ehrgeiziges Szenario zur Schaffung von Arbeitsplätzen führt,
- I. in der Erwägung, dass die Kosten-Nutzen-Analyse in der Folgenabschätzung zuverlässig und ausgewogen ist, wie durch die IEEP-Bewertung bestätigt wurde, dass die Schätzungen der Nutzen durch die Umsetzung der Strategie jedoch ziemlich niedrig angesetzt sind, da die Schätzungen hinsichtlich gesundheitlicher Vorteile zurückhaltend sind und Umweltvorteile nicht einbezogen wurden, dass auf der Kostenseite das Potenzial sehr kosteneffizienter Maßnahmen im Schifffahrtssektor nicht einbezogen wurden,
- J. in der Erwägung, dass die Folgenabschätzung zeigt, dass das optimale Szenario, wo die Marginalkosten dem Marginalnutzen entsprechen, zwischen den Szenarien B und C angesiedelt ist,
- K. in der Erwägung, dass die CAFE-Arbeitsgruppe über Partikel festgestellt hat, dass

Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit PM2.5 bei Konzentrationen unter  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  bestehen und dass der Grenzwert nicht über  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  liegen sollte,

- L. in der Erwägung, dass – wie vom IEEP aufgezeigt – der PM2.5-Wert von  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , wie von der Kommission vorgeschlagen, keine strengeren Anforderungen an die Mitgliedstaaten bezüglich PM stellt, sondern dadurch, dass Ausnahmeregelungen gestattet werden, die Verpflichtungen eher lockert,
- M. in der Erwägung, dass Verbesserungen der Luftqualität der gesamten Gesellschaft zugute kommen, während die Kosten auf spezifischen Sektoren lasten, dass aus diesem Grund Möglichkeiten gefunden werden müssen, dass diese Kosten anderweitig getragen werden können, wenn die Anwendung des Verursacherprinzips für einen einzelnen Sektor zu unzumutbaren Kosten führt,
- N. in der Erwägung, dass Binnenmarktvorschriften bisweilen die Erreichung von Umweltzielen und Grenzwerten in der EU behindern,
- O. in der Erwägung, dass viele Mitgliedstaaten bei den derzeitigen Luftqualitäts-Rechtsvorschriften die Grenzwerte nicht einhalten, wobei die meisten Probleme in den Niederlanden, Belgien, Deutschland, Norditalien, Polen und in großen Städten auftreten, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen bezüglich Luftverschmutzungsquellen unzureichend sind, um die Grenzwerte einzuhalten,
- P. in der Erwägung, dass eine Strategie erforderlich ist, die ehrgeizige Ziele beinhaltet, die sich niederschlägt in ehrgeizigen Grenzwerten für Schadstoffe, flankiert von direkt auf die Verschmutzungsquellen abzielenden Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Luftqualitätsnormen einzuhalten, während jenen Mitgliedstaaten zusätzliche Zeit eingeräumt wird, die alle machbaren Maßnahmen ergriffen haben, aber immer noch Probleme haben, die Grenzwerte einzuhalten,

#### ***Festlegung des richtigen Maßes an Ehrgeiz zur Bewältigung des Luftverschmutzungsproblems***

1. begrüßt die thematische Strategie der Kommission zur Luftreinhaltung, in der der Umstand hervorgehoben wird, dass die Luftverunreinigung ein schwer wiegendes Gesundheits- und Umweltproblem darstellt;
2. fordert eine Strategie mit ehrgeizigeren Reduktionszielen, die dem Szenario C für flüchtige organische Verbindungen (VOC), PM2.5 und Stickstoffoxide (NOx) entspricht, da dies zu größerem gesundheitlichem Nutzen und Nutzen im Bereich Beschäftigung führen würde bei gleichzeitigem Beibehalten eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Kosten und Nutzen; fordert Reduktionsziele gemäß folgender Tabelle:

	2020 derzeitiger Rechtsstand	2020 TSAP <sup>1</sup>	2020 vom EP geforderte Ziele und entsprechendes Szenario
SO <sub>2</sub>	68%	82%	82% (B)
NO <sub>x</sub>	49%	60%	65% (C)
VOC	45%	51%	55% (C)
NH <sub>3</sub>	4%	27%	27% (A+)
PM <sub>2.5</sub>	45%	59%	61% (C)
Gesamtkosten		7,1 extra	+/- 11 extra

3. spricht sich aus für die Einführung eines jährlichen Höchstwerts für PM<sub>10</sub> von 30 µg/m<sup>3</sup> im Jahr 2010 und unterstützt den Vorschlag der Kommission, eine Begrenzung der Konzentration von PM<sub>2.5</sub> einzuführen, da der PM<sub>2.5</sub>-Anteil innerhalb von PM<sub>10</sub> der gesundheitsschädlichste ist; fordert die Einführung eines jährlichen Grenzwerts von 20 µg/m<sup>3</sup> für PM<sub>2.5</sub> im Jahr 2010; ist einverstanden damit, dass es für Mitgliedstaaten, die nachweisen können, dass sie alle durchführbaren Maßnahmen ergriffen haben, möglich sein sollte, dass ihnen mehr Zeit zugestanden wird, um den Grenzwert einzuhalten;
4. unterstützt den Vorschlag der Kommission, bei PM<sub>2.5</sub> als Ziel eine Verringerung der Exposition um 20 % bis 2020 gegenüber dem durchschnittlichen Expositionsindex von 2010 einzuführen; fordert jedoch eine Verringerung dieses Anteils bei Mitgliedstaaten, die bereits niedrige Expositions-niveaus erreicht haben;
5. fordert die Einführung von Smogwarnungen bei hohen Smogwerten und dass Empfehlungen ausgesprochen werden, an diesen Tagen keine offenen Feuerstellen zu nutzen und die Kfz-Nutzung einzuschränken;

### ***Sektorspezifische Maßnahmen***

6. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, sobald wie möglich die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Emissionen in den verschiedenen Sektoren, die zur Luftverschmutzung beitragen, zu verringern;
7. fordert die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Emissionen im Beförderungssektor einzuschränken, einschließlich der Einführung von Stromversorgung

<sup>1</sup> Thematische Strategie zur Luftreinhaltung

- vom Hafenkai aus und von wirtschaftlichen Anreizen zur Nutzung saubererer Motoren (beispielsweise durch niedrigere Hafengebühren für saubere Schiffe); fordert die Kommission auf, Maßnahmen zur Sicherstellung gleicher Voraussetzungen vorzuschlagen, die Standards für Schifftreibstoffe zu überprüfen und auf Maßnahmen innerhalb der internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) zu bestehen; ist überzeugt, dass eine bessere Ausgewogenheit zwischen den Kosten zur Verringerung der Emissionen aus Schiffen und Emissionen vom Land aus erforderlich ist;
8. stellt fest, dass obwohl die Landwirtschaft eine der Hauptquellen für die Luftverunreinigung ist, in diesem Sektor nur wenige Verpflichtungen zur Verringerung der Emissionen bestehen; fordert die Mitgliedstaaten auf, die Luftverunreinigung im Zusammenhang mit der Viehhaltung, dem Einsatz von Düngemittel und Treibhausheizungssystemen zu bekämpfen und die Agrarsubventionen dafür einzusetzen, das Ammoniakproblem anzugehen; fordert eine Aktualisierung der Ammoniak-Reduktions-Ziele im Zusammenhang mit der Überprüfung der GAP; fordert die Kommission auf, die Intensivlandwirtschaft in die Richtlinie für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVVU) einzubeziehen;
  9. fordert die Kommission auf, sobald wie möglich Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen aus Industriequellen vorzuschlagen einschließlich einer Überprüfung der IVVU-Richtlinie, wobei innovative Entwicklungen effizienter belohnt und Kleinverbrennungsanlagen unter 50MWh einbezogen werden sollten;
  10. ersucht die Kommission, sobald wie möglich Maßnahmen zur Senkung der Emissionen aus Haushalten vorzuschlagen einschließlich Normen für Heizungsanlagen; fordert die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen und Programme zur Verringerung der Emissionen von Haushalten, wie beispielsweise von Feuerstellen, einzuführen;
  11. fordert die Kommission nachdrücklich auf, sobald wie möglich die Euro-VI-Normen für schwere Fahrzeuge vorzuschlagen und anzugeben, was die Euro-VII-Normen voraussichtlich beinhalten werden, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Luftqualitätsziele zu erreichen; fordert die Kommission auf, unverzüglich ehrgeizige Euro-6-Normen für Pkw aufzustellen; fordert die Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ältere, umweltverschmutzende Kraftfahrzeuge aus dem Verkehr zu ziehen oder, wo angebracht, Anreize für Nachrüstung zu bieten;
  12. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Nahverkehrssysteme zu überprüfen und innovative Lösungen zu finden, um die Benutzung von Privatfahrzeugen in den Städten stark zu verringern; ist überzeugt, dass für bestimmte Gebiete umweltbedingte Zufahrtbeschränkungen, wonach stärker die Umwelt belastende Fahrzeuge aus den Innenstädten verbannt werden, einen starken Anreiz zur Modernisierung des Kfz-Parks darstellen; betont, dass die lokalen Verwaltungen durch Ankauf sauberer Autos (EEV, Euro 6 und VI) für den öffentlichen und halböffentlichen Verkehr einen starken Anreiz für die Innovation darstellen können;
  13. fordert die Kommission auf, Maßnahmen gegen Luftverschmutzung vorzuschlagen, die entsprechend Artikel 95 Absatz 3 des EG-Vertrags ein hohes Niveau an Umweltschutz sicherstellen; fordert die Kommission auf, Mitgliedstaaten, die Maßnahmen über die derzeitigen EU-Normen hinaus ergreifen möchten, Ausnahmeregelungen von den

Binnenmarktbestimmungen einzuräumen; ist überzeugt, dass die Mitgliedstaaten, die strengere Normen anwenden, einen bedeutenden Anreiz zur Innovation bieten;

***Bessere Rechtsetzung***

14. fordert die Kommission und den Rat auf, eine interinstitutionelle Vereinbarung mit dem Parlament zu verabschieden, in der die drei Organe ihr Engagement für die Reduktionsziele und für alle Maßnahmen der Ziffern 8-13 auf Gemeinschaftsebene zum Ausdruck bringen; ist überzeugt, dass eine Vereinbarung zur Verbesserung der politischen Verantwortlichkeit und somit zu „besserer Rechtsetzung“ beitragen würden;

o

o o

15. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.



## BEGRÜNDUNG

Saubere Luft ist wesentlich für die menschliche Gesundheit. Der Schaden durch Luftverschmutzung für die menschliche Gesundheit ist beträchtlich. In Europa kostet die Luftverschmutzung 3,6 Millionen Lebensjahre – oder anders ausgedrückt: 360 000 Menschen sterben 10 Jahre früher. Neben den Schäden mit tödlichem Ausgang verursacht verschmutzte Luft auch viel Leid durch Krankheit oder beeinträchtigte Lungenfunktion. Die Gesundheitsprobleme treffen nicht jeden gleich hart – am stärksten betroffen sind Kinder, ältere Menschen, Menschen die bereits Probleme mit Lungenleiden haben, und Menschen die in Ballungsräumen oder in der Nähe von Hauptverkehrswegen wohnen. Auch die Natur wird durch Luftverunreinigungen geschädigt. Schätzungen zufolge sind 55 % der europäischen Ökosysteme durch verschmutzte Luft in Mitleidenschaft gezogen. Versauerung der Wälder, Eutrophierung, Verlust an Artenvielfalt sind die Folgen. Es sind vor allem Stickoxide, Schwefeldioxide, Ammoniak und auch Ozon, die die Probleme verursachen. Schließlich werden auch Gebäude durch die Luftverschmutzung in Mitleidenschaft gezogen.

Die Luftverschmutzung ist ein grenzüberschreitendes Problem. Schadstoffe können Hunderte, ja Tausende Kilometer weit getragen werden. Ein Land wie das Vereinigte Königreich produziert ganz erhebliche Emissionen, hat aber selbst relativ wenig Probleme damit. Durch Westwinde werden aber andere Staaten stark durch diesen Ausstoß in Mitleidenschaft gezogen. Die Niederlande importieren viel verschmutzte Luft aus Belgien, Deutschland und dem VK, exportieren aber dreimal soviel Luftverschmutzung wie sie importieren. In die skandinavischen Länder werden relativ viel Luftschadstoffe importiert.

### **Derzeitige Politik**

Die Luftqualität hat sich in den vergangenen 30 Jahren u.a. dank der EU-Bestimmungen bereits stark verbessert. Es wurden Qualitätsstandards für die Luft festgelegt, wodurch der Ausstoß vieler Schadstoffe stark zurückgedrängt wurde. Es gibt europäische Richtlinien, die bei der Emissionsquelle, wie bei Großfeuerungsanlagen, Personenwagen und Lastwagen ansetzen. Die Einhaltung der Luftqualitätsnormen ist kein vollkommener Erfolg: vor allem um die Ballungsräume bestehen noch beträchtliche Probleme. Eine Analyse der Europäischen Umweltagentur belegt, dass über 50 % der Bewohner der europäischen Städte jährlich über 35 Überschreitungen der Tageshöchstwerte ertragen müssen (State and Outlook 2005, S. 268). Es gibt aber noch mehr schlechte Nachrichten: leider gehen auch die bestehenden Bestimmungen nicht weit genug, um das Problem zu lösen und um das Ziel zu erreichen, das im Sechsten Umweltaktionsprogramm formuliert wurde, nämlich *„Erreichung einer Luftqualität, die keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat und keine entsprechenden Gefahren verursacht“*. Es bedarf also einer überzeugenden Strategie. Eine Strategie, die die Gesundheit an erste Stelle stellt, aber die auch Antworten gibt auf die Mängel der derzeitigen Politik und auf Probleme bei der Einhaltung von Rechtsvorschriften.

### **Die thematische Strategie**

Die thematische Strategie gründet sich auf eine umfassende Folgenabschätzung. Ausgangspunkt sind drei Szenarien (A, B und C) und ein maximales technisch mögliches Szenario (MTFR). Die folgenden Anmerkungen zur Folgenabschätzung sind wichtig:  
\* Alle Szenarien, einschließlich des MTFR sind kosteneffizient, das bedeutet, dass die Nutzen durch den Gewinn an Gesundheit die Kosten übersteigen.

\* Alle Szenarien sind mehr oder weniger neutral, was Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit anbelangt.

Wichtig anzumerken ist, dass bei Szenario C in allen Sektoren mit Ausnahme der Landwirtschaft eine Zunahme an Beschäftigungsmöglichkeiten entsteht. Der beträchtliche Verlust an Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft (73 000) macht den Gewinn in anderen Sektoren größtenteils zunichte.

\* Die Kosten der Durchführung der verschiedenen Szenarien sind einigen zufolge zu niedrig geschätzt, namentlich die Autobranche behauptet, in Wirklichkeit höhere Kosten in Kauf nehmen zu müssen. Dem steht gegenüber, dass die Kosten der Emissionsverringerungen auf dem Festland sinken können sowie der Seeverkehrssektor seine (nicht in den Kosten einberechneten) Emissionen senkt. Darüber hinaus können die Kosten noch sinken, weil die Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um den (noch festzulegenden) Post-Kyoto-Verpflichtungen nachzukommen, selbstverständlich noch nicht einberechnet sind.

\* Die Nutzen sind niedrig geschätzt, weil allein der Gesundheitsaspekt berücksichtigt ist, wobei noch angemerkt werden kann, dass ein europäisches Menschenleben mit einem viel niedrigeren Wert angesetzt wird als in den USA. Die Nutzen für die Umwelt, die geringeren Schäden an der landwirtschaftlichen Produktion (geschätzt auf 0,3 Mrd. pro Jahr), die geringeren Schäden an Gebäuden sind noch nicht mit einberechnet. Somit ist das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen in Wirklichkeit noch erheblich günstiger.

\* Selbstverständlich sind die marginalen Kosten und der marginale Nutzen wichtig. Die Folgenabschätzung berechnet das optimale Szenario irgendwo zwischen Szenario B und Szenario C, wobei eine niedrige Einschätzung des Nutzens im Gesundheitsbereich angesetzt ist.

\* Das Institut für Europäische Umweltpolitik (IEEP) hat die Folgenabschätzung beurteilt und ist zu dem Schluss gekommen, dass die Zahlen und Schätzungen zuverlässig sind.

## **Überlegungen**

Das Ziel, das die Europäische Kommission formuliert hat, liegt zwischen Szenario A und B. Die Gesamtkosten dieses Szenarios A+ belaufen sich auf 7,1 Mrd. Euro. Der Nutzen beträgt 42 Mrd. Euro. Das gewählte Szenario bedeutet keinen Verlust an Arbeitsplätzen und hat keinen negativen Einfluss auf die europäische Wettbewerbsposition in der Welt.

Die Berichterstatterin ist nach Kenntnisnahme der Folgenabschätzung und der Empfehlungen von Gesundheitsfachleuten der Meinung, dass ein ehrgeizigeres Niveau gewählt werden muss. Die thematische Strategie zur Luftreinhaltung ist zu einseitig auf die Kosten und zu wenig auf die Gesundheitsvorteile oder auf die Chancen, die ein ehrgeizigeres Konzept bieten kann, ausgerichtet. Im Rahmen der Lissabon-Strategie und des Wunsches der EU, wettbewerbsmäßig die Beste zu sein, wäre es angebracht, die Luftqualitätsnormen, die in den USA gelten, als Mindestmaß anzusetzen. Für Mikropartikel PM<sub>2.5</sub> gilt in den Vereinigten Staaten eine Konzentrationsgrenze von 15 mg, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass bei der US-Norm Messergebnisse über drei Jahre zugrunde liegen und die Messungen nicht immer an Orten hoher Belastung vorgenommen werden.

Chancen für neue Arbeitsplätze bestehen, wie die Folgenabschätzung zeigt, durchaus, wenn ein ehrgeiziges Szenario gewählt wird und die EU deutlich auf Gesundheit setzt. Die Luftqualität ist in allen großen Städten der Welt ein Problem. Die Technik und die Innovation, die in Europa entwickelt wird, ist in anderen Teilen der Welt anwendbar.

### **Die Strategie: Ehrgeizig aber auf Umsetzung ausgerichtet**

Die Berichterstatterin möchte, dass rasch bessere Resultate beim Kampf gegen die Luftverschmutzung erreicht werden. Deshalb spricht sie sich für PM2.5, VOS und NO<sub>x</sub> für das Szenario C aus. Bei Ammoniak ist die Berichterstatterin für A+ und bei SO<sub>2</sub> für das Szenario B. Der Vorschlag der Berichterstatterin kostet etwa 11 Mrd. Euro jährlich, was mehr als 7,1 Mrd. Euro pro Jahr, wie von der Kommission vorgeschlagen, ist. Die folgenden Gründe sprechen für die Entscheidung für das Szenario C-minus:

- \* Größere Vorteile für die Gesundheit als bei Szenario A+, da gerade PM2.5, VOS und NO<sub>x</sub> die größten Gesundheitsschäden verursachen.
- \* Das Szenario C-minus ist absolut kosteneffizient, doch liegen die Gesamtkosten mit 11 Mrd. Euro pro Jahr deutlich unter jenen von Szenario C (14,9 Mrd. Euro).
- \* Günstige Entwicklung für Beschäftigung und Innovationspotenzial. Das Szenario C-minus verschafft über 40 000 Arbeitsplätze, da der Verlust an Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft begrenzt bleibt und in anderen Sektoren viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Berichterstatterin optiert – wie auch die Kommission – bei Ammoniak für das Szenario A+ und bei SO<sub>2</sub> für das Szenario B aus folgenden Gründen:

- \* Die Mehrkosten, um das Szenario C zu verwirklichen, liegen bei Ammoniak sehr hoch.
- \* Die Reform der Agrarpolitik ist noch nicht einbezogen – und die Wirkung ist noch unklar. Darum wird bei der Konzipierung der Reform der GAP eine Überprüfung und ein ehrgeizigeres Konzept für Ammoniak gefordert.
- \* Der Beitrag von Ammoniak zur Bildung von sekundären Mikropartikeln ist gering, wodurch die Gesamtkosten bei diesem Konzept des ehrgeizigen Niveaus C für Primär- und Sekundärmikropartikel und Szenario A+ für Ammoniak ungefähr genauso hoch liegen, als wenn auch für Ammoniak das Szenario C gewählt würde.
- \* Bei SO<sub>2</sub> ist das Szenario B vertretbar, da das Szenario C relativ geringe Vorteile für die Gesundheit bringt.

Natürlich ist sich die Berichterstatterin bewusst, dass die Ziele die hiermit gesetzt werden, ehrgeizig und nicht leicht zu erreichen sind. Manche Mitgliedstaaten haben bereits jetzt Mühe, die derzeitigen Zielsetzungen zu verwirklichen. Deshalb spricht sie sich für befristete Ausnahmeregelungen für Mitgliedstaaten aus, die nachweisen können, dass sie alle möglichen Maßnahmen ergriffen haben, um die Grenzwerte dieser thematischen Strategie einzuhalten, und dennoch die Normen nicht erreichen können. Damit entsteht auch ein Anreiz für frühe und vollständige Einhaltung der Grenzwerte. Selbstverständlich gilt, dass das Ausbleiben geeigneter quellorientierter Maßnahmen auf europäischer Ebene ein Hindernis für die Mitgliedstaaten ist, die die Ziele erreichen müssen. Deshalb hat die Kommission die Verantwortung für die rechtzeitige Vorlage von geeigneten quellorientierten Maßnahmen, und der Rat und das Parlament haben die Verantwortung, diese rechtzeitig festzulegen. Ein Aufschub würde den angemessenen Schutz der Gesundheit der Bürger und der Umwelt hinauszögern.

Die Berichterstatterin ist sich auch bewusst, dass die Kosten nicht in gleicher Weise auf die Gesellschaft verteilt werden wie der Nutzen. Grundsätzlich ist das Verursacherprinzip anzuwenden. In den meisten Fällen können Hersteller die höheren Kosten auf die Verbraucher abwälzen. In einigen Fällen ist es problematischer, wenn Konkurrenten von außerhalb der EU nicht unbedingt dieselben Kosten eingehen müssen. Deshalb ersucht die Berichterstatterin die Kommission, über Finanzierungsmöglichkeiten in Fällen nachzudenken, wo die Kosten nicht

an den Verbraucher weitergegeben werden können und die Kosten für den Verursacher nicht tragbar sind. In diesem Zusammenhang weist die Berichterstatterin darauf hin, dass die Strukturfonds und der EAGFL Zuschussmöglichkeiten bieten. Die Mitgliedstaaten können dabei Maßnahmen (beispielsweise Luftwaschanlagen im Viehzuchtsektor) mitfinanzieren. Daneben können Mitgliedstaaten unter Umständen Betrieben staatliche Beihilfen gewähren.

### **Maßnahmen**

Es sind viele Maßnahmen in verschiedenen Sektoren erforderlich, um die Ziele, die diese Strategie vorgibt, zu erreichen. Dabei kommt der Kommission (z.B. quellorientierte Maßnahmen für den Verkehrssektor, kleine Feuerungsanlagen und Heizanlagen) den Mitgliedstaaten (z.B. Luftwascheinrichtungen in Landwirtschaft und Seeverkehr) und dezentralen Behörden (Mobilitätspläne, Spitzenlastpunkte, Smogalarm) die jeweilige Rolle zu.

### **Und schließlich: *better regulation* und *better regulating***

Die Europäische Union arbeitet zu recht hart an besserer Rechtsetzung: es gibt an den Rechtsvorschriften vieles zu verbessern. Die thematische Strategie und die diesbezügliche Richtlinie über Luftreinheit sind Beispiele für bessere Rechtsetzung. Die Berichterstatter hat Vertreter nationaler und lokaler Behörden, von Betrieben und NGO angehört. Aus vielen Gesprächen ging eine gewisse Verärgerung über die Art und Weise hervor, wie Rechtsetzung innerhalb Europas zustande kommt. Vor allem das Fehlen angemessener Rechtsvorschriften und die Unsicherheit auf mittlere Sicht sind immer wiederkehrende Klagen. Die Unsicherheit wird durch das Aufzählen verschiedener Maßnahmen in der Strategie nicht beseitigt. Es würde der Kommunikation mit den Bürgern und mit Betrieben und Behörden auf niedrigerer Ebene, die einen Großteil der Maßnahmen anwenden müssen, zugute kommen, wenn klar ist, wie ehrgeizig die Ziele sind, die die Kommission, der Rat und das Parlament bei der Luftqualität anstreben, und wann welche quellorientierten Maßnahmen zu erwarten sind. Darum plädiert die Berichterstatterin für eine interinstitutionelle Vereinbarung, in der die Verantwortung und das Engagement durch Kommission, Rat und Parlament festgelegt werden. Eine solche Vereinbarung trägt zu *better regulating* bei und nützt auch dem demokratischen Prozess.