



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.6.2007  
KOM(2007) 320 endgültig

2005/0183 (COD)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag**

**zum**

**gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Verabschiedung einer Richtlinie des  
Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft für  
Europa**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag**

**zum**

**gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Verabschiedung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Luftqualität und saubere Luft für Europa**

(Text von Bedeutung für den EWR)

**1. VERFAHREN**

Der Vorschlag KOM(2005) 447 endg. wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 251 EG-Vertrag übermittelt.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gab seine Stellungnahme am 17. Mai 2006 ab.

Der Ausschuss der Regionen nahm am 26. April 2006 Stellung.

Das Europäische Parlament nahm am 26. September 2006 in erster Lesung Stellung.

Nach der Stellungnahme des Europäischen Parlaments erzielte der Rat am 23. Oktober 2006 gemäß Artikel 250 Absatz 2 EG-Vertrag mit qualifizierter Mehrheit eine politische Einigung über einen gemeinsamen Standpunkt. Der Rat legte seinen gemeinsamen Standpunkt am 25.6.2007 fest.

**2. ZWECK DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION**

Luftverschmutzung hat sehr schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit. Nach den neuesten wissenschaftlichen und medizinischen Erkenntnissen, die in der Mitteilung der Kommission – Thematische Strategie zur Luftreinhaltung (KOM(2005) 446) vorgelegt wurden, verkürzt allein die Exposition gegenüber Feinstaub PM<sub>2,5</sub> in der Luft die statistische Lebenserwartung eines durchschnittlichen Bürgers der EU um mehr als acht Monate. Die Kommission schlägt daher spezifische Umweltstandards für PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub in der Luft vor. Ihre Umsetzung dürfte einen wichtigen Beitrag zum Ziel der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung darstellen, wonach die Zahl der aufgrund von Feinstaubexposition verlorenen Lebensjahre in Europa im Zeitraum von 2000 bis 2020 um 47 % gesenkt werden soll.

Im Zuge der Kommissionsinitiative für „bessere Rechtsetzung“ werden mit dem Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft für Europa die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie und die der drei Tochterrichtlinien

über die Luftqualität zusammen mit der Entscheidung des Rates über den Austausch von Informationen zu einer einzigen Richtlinie zusammengefasst; dadurch sollen die geltenden Rechtsvorschriften vereinfacht, besser aufeinander abgestimmt und gestrafft werden. Weiter zielt der Vorschlag auf eine Änderung der geltenden Bestimmungen ab, um den Erfahrungen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck

- (1) werden mit dem Vorschlag spezifische Überwachungsanforderungen und neue Umweltziele für PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub eingeführt;
- (2) sieht der Vorschlag insofern eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung vor, als unter bestimmten Voraussetzungen, die von der Kommission zu genehmigen sind, die Verlängerung der Fristen für die Erfüllung bestimmter Grenzwerte, beispielsweise für PM<sub>10</sub>-Feinstaub und für Stickstoffdioxid, erlaubt wird;
- (3) ermöglicht der Vorschlag den Mitgliedstaaten eine Bündelung ihrer Bemühungen, indem bei der Beurteilung, ob die Grenzwerte eingehalten werden, Beiträge aus natürlichen Quellen abgezogen werden dürfen.

### **3. BEMERKUNGEN DER KOMMISSION**

#### **3.1. Allgemeine Anmerkungen**

Das Europäische Parlament nahm am 26. September 2006 in erster Lesung Stellung. Die Kommission akzeptierte 29 der 59 vom Europäischen Parlament in erster Lesung vorgeschlagenen Abänderungen ganz, teilweise oder im Grundsatz. 16 dieser 29 Abänderungen wurden zumindest teilweise in den gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Die Kommission nahm alle Abänderungen an, durch die der Text weiter gestrafft und klarer wird, durch die die Öffentlichkeit besser informiert wird (2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 65) oder durch die der Geltungsbereich ausgeweitet wird (48).

Die Kommission nahm mehrere Abänderungen teilweise oder im Grundsatz an. Bei einigen Abänderungen ist die Kommission der Auffassung, dass eine weitere Umformulierung zu mehr Klarheit führen würde. Die übrigen enthalten Änderungen, die im Grundsatz annehmbar sind, wie beispielsweise die Einführung des Konzepts der gleitenden Skala für das Ziel der Expositionsreduzierung in Abänderung 49. Allerdings können nicht alle Bestimmungen in diesen Abänderungen akzeptiert werden, da einige das Gleichgewicht zwischen der Gewährleistung einer flexiblen Umsetzung und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit stören würden.

Die Kommission hat insbesondere die Abänderungen abgelehnt, die zu einem Absinken des Schutzes der öffentlichen Gesundheit unter das mit den geltenden Vorschriften erreichte Niveau oder, was das Expositionsreduzierungsziel für PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub betrifft, unter das in der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung angestrebte Niveau führen würden. Sie hat auch die Abänderungen abgelehnt, mit denen ihrer Meinung nach Anforderungen eingeführt würden, die innerhalb der

gesetzten Frist nicht erfüllt werden könnten oder die den Handlungsspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der wirksamen Umsetzung der Richtlinie einschränken würden. Insgesamt betrachtet ist sie der Auffassung, dass die Abänderungen des Parlaments zu weniger ehrgeizigen Bestimmungen führen würden als der ursprüngliche Kommissionsvorschlag.

Die Mitgliedstaaten haben den Vorschlag seit September 2005 im Rat erörtert. Der gemeinsame Standpunkt enthält eine erhebliche Zahl von Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission. Der Text wurde durch Änderungen, wie die Streichung des Begriffs Konzentrationsobergrenze und die Einführung eines einzigen Luftqualitätsplans, gestrafft. Angesprochen wurden auch einige der zentralen Elemente des ursprünglichen Kommissionsvorschlags, namentlich die Beurteilung der Luftqualität, neue Ziele bei PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub sowie Flexibilität bei der Umsetzung. Die Änderungen werden nachstehend näher erläutert. Sie räumen zum einen mehr Flexibilität bei der Umsetzung der Richtlinie ein und erhalten zum anderen das angestrebte Gleichgewicht mit dem erforderlichen Gesundheitsschutzniveau, wie im ursprünglichen Kommissionsvorschlag dargelegt. Die politische Einigung wurde mit qualifizierter Mehrheit erzielt, wobei Gegenstimmen von den Niederlanden und Polen kamen und Schweden sich der Stimme enthielt.

### **3.2. Anmerkungen im Einzelnen**

#### *3.2.1. Abänderungen des Parlaments, die von der Kommission befürwortet und ganz oder teilweise in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden*

Die folgenden Abänderungen, die die Kommission vollständig, im Grundsatz oder teilweise akzeptiert hat, sind wenngleich nicht wörtlich, so doch inhaltlich im gemeinsamen Standpunkt zu finden: 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 und 65.

Die meisten dieser Abänderungen hängen damit zusammen, dass der Begriff Konzentrationsobergrenze durch den etablierteren Begriff Grenzwert ersetzt wurde. Da mit den beiden Begriffen die gleichen rechtlichen Folgen verbunden sind, bedeutet die Ersetzung keine inhaltliche Änderung, sondern lediglich eine Straffung des Textes, mit der die Zahl der unterschiedlichen Standards verringert wird.

Abänderung 41 betrifft die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission ihre Sanktionsbestimmungen mitzuteilen. Die Kommission akzeptiert den Vorschlag des Parlaments zur Streichung dieser Verpflichtung, da dasselbe Ziel nach Artikel 33 der Richtlinie und gemäß der in Anhang 10 EG-Vertrag festgelegten allgemeinen Verpflichtung erreicht werden kann.

#### *3.2.2. Von der Kommission akzeptierte, aber nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommene Abänderungen des Parlaments*

Abänderung 6 betrifft einen Erwägungsgrund und unterstützt nachdrücklich die Ergänzung ortsfester Messungen durch Modellrechnungen und/oder orientierende Messungen.

Abänderung 11 enthält die Begründung für die Bestimmungen des Artikels 22. Im gemeinsamen Standpunkt werden diese Bestimmungen im Erwägungsgrund 15 behandelt.

Mit den Abänderungen 37 und 39 wird vorgeschlagen, Wirtschaftsverbände auf die Liste der relevanten Organisationen zu setzen, die im Rahmen der Bestimmungen über die Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß Artikel 24 und 26 unterrichtet werden müssen. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Aufnahme sinnvoll ist und nicht von bewährten Verfahren abweicht.

*3.2.3. Abänderungen des Parlaments, die von der Kommission abgelehnt, aber in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden*

Entfällt.

*3.2.4. Änderungen des Vorschlags durch den Rat - Hauptpunkte*

Sowohl der Rat als auch das Parlament haben sich mit den von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen über die Beurteilung der Luftqualität, den neuen Zielen für PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub und den Bestimmungen über die Flexibilität bei der Umsetzung befasst (insbesondere die Abänderungen 45, 49, 50, 60 und 81).

**Beurteilung der Luftqualität** - Ein besonderes Anliegen des Rates waren die Kosten der Überwachung. Es wurden Änderungen der PM<sub>10</sub>-Beurteilungsschwellen und Mindestanforderungen für die Partikelüberwachung eingeführt. Die Kommission erkennt zwar die Bedenken des Rates an, verweist jedoch auf die Bedeutung sachdienlicher Beurteilungsinformationen für gleiche Ausgangsbedingungen bei der Konformitätsbeurteilung, für die Entwicklung politischer Strategien und für die Bekanntgabe wirksamer Bekämpfungsmaßnahmen. Die im gemeinsamen Standpunkt enthaltenen Bestimmungen über die PM<sub>10</sub>- und PM<sub>2,5</sub>-Beurteilung sind ein Kompromiss und stellen für die Kommission die Mindestanforderungen dar, die zur Erreichung der genannten Ziele erforderlich sind.

Mit dem gemeinsamen Standpunkt wurden wichtige Änderungen in Anhang III der Richtlinie vorgenommen, in dem die Mindestanforderungen für die Durchführung der Beurteilung im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats festgelegt werden. Anhang III enthält eine restriktive Definition spezifischer Gebiete, in denen die Einhaltung der Grenzwerte, die auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielen, nicht beurteilt werden soll. Dies dürfte eine besser abgestimmte Vorgehensweise bei der Konformitätsbeurteilung unterstützen. Die Kommission wird die Umsetzung aufmerksam beobachten, um sicherzustellen, dass diese Durchführungsvorschrift weder den Schutz der öffentlichen Gesundheit noch das übergeordnete Prinzip überall geltender Grenzwerte beeinträchtigt.

Die in Anhang III enthaltenen Kriterien für die Lage der Probenahmestellen für Messungen von Schadstoffen mit festgesetzten Grenzwerten wurden auch angepasst, damit sie für alle Schadstoffe auf die gleiche Weise gelten. Die Kommission hätte die Beibehaltung des ursprünglichen Vorschlags bevorzugt, in dem die Bestimmungen der geltenden Rechtsvorschriften übernommen werden; die Änderungen können zu einer Verlegung der bestehenden Probenahmestellen und zu einer Unterbrechung der Überwachungstrends führen. Sie wird die weiteren

Entwicklungen beobachten, da Änderungen zu Problemen bei der Umsetzung anderer Bestimmungen (z. B. Unterrichtung der Öffentlichkeit) und bei der Bereitstellung zweckdienlicher Informationen für die Entwicklung politischer Strategien führen könnten. Erforderlichenfalls wird sie das Thema im Regelungsausschuss erneut zur Sprache bringen. Da die Grenzwerte außer in den ausdrücklich definierten Gebieten überall gelten, wirkt sich eine bloße Verlegung der Messstation jedoch nicht auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit aus.

Mit dem gemeinsamen Standpunkt werden außerdem in Anhang VI die Fristen festgesetzt, innerhalb deren die Ausrüstung des Überwachungsnetzes mit den Bestimmungen der neuen CEN-Normen zur Festlegung der mit dem Kommissionsvorschlag eingeführten Referenzmethoden im Einklang stehen muss. Die Kommission stimmt diesen Fristen zu, da sie einen kostenwirksamen Zeitplan für die Modernisierung des Netzes, soweit diese erforderlich ist, ermöglichen. Sie stellt jedoch fest, dass die Datenqualitätsziele gemäß Anhang I und die Bestimmungen über den Nachweis der Gleichwertigkeit in Anhang VI in Bezug auf die für die Beurteilung zugrunde gelegten Messungen nach wie vor in vollem Umfang gelten.

**PM<sub>2,5</sub>-Norm** - Der gemeinsame Standpunkt ersetzt in Anhang XIV die 2010 zu erreichende PM<sub>2,5</sub>-Konzentrationsobergrenze von 25µg/m<sup>3</sup> durch ein zweistufiges Konzept, mit dem ein bis 2010 zu erreichender unverbindlicher Zielwert und der bis 2015 zu erreichende rechtlich verbindliche Grenzwert eingeführt werden. Das Ziel für die Reduzierung der Exposition wurde von einem starren 20%-Reduzierungswert zu einer gleitenden Skala für den Indikator für die Reduzierung der Exposition mit Werten im Bereich von 7 bis 13µg/m<sup>3</sup> ausgeweitet. Die Bestimmungen des gemeinsamen Standpunkts sehen auch drei verschiedene Optionen für die Festsetzung der Basis des Indikators für die Reduzierung der Exposition vor, damit die Mitgliedstaaten Zeit für die Einrichtung der PM<sub>2,5</sub>-Überwachungsstationen haben. Die Kommission befürwortet diese Änderungen, da sie den Anspruchsgrad des Kommissionsvorschlags nicht beeinträchtigen und für eine effektivere Umsetzung sorgen werden.

Das zweifache PM<sub>2,5</sub>-Ziel soll nach Auffassung der Kommission so funktionieren, dass das Ziel der Expositionsreduzierung wichtigste Triebfeder für Maßnahmen ist, während der Jahresgrenzwert vor allem als Obergrenze zum Schutz der Bevölkerung in den am stärksten belasteten Gebieten dient. Ausgehend vom derzeitigen Kenntnisstand ist die Kommission der Meinung, dass die Bemühungen um Einhaltung des strengeren PM<sub>2,5</sub>-Jahresgrenzwerts von 20µg/m<sup>3</sup> bis 2015, wie ihn das Parlament mit Abänderung 50 gefordert hat, zu einer übermäßigen Konzentration auf die „hot spots“, d. h. begrenzte Gebiete mit hohen Konzentrationen, führen würde, während Maßnahmen zur Reduzierung der allgemeinen Exposition der Bevölkerung zu kurz kämen. Mit der Abänderung 49 dagegen wird vorgeschlagen, die Expositionsreduzierungsanforderungen für die meisten Konzentrationswerte zu senken. Dies würde sich insgesamt als Senkung des Anspruchsgrads der neuen PM<sub>2,5</sub>-Normen auswirken und dem in der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung festgesetzten Gesundheitsschutzziel nicht gerecht werden.

**Flexibilität bei der Umsetzung** - Während der Kommissionsvorschlag in Artikel 22 einen festen Termin (1. Januar 2010) für die Verlängerung der Fristen für die Erfüllung des PM<sub>10</sub>-Grenzwerts vorsieht, wird im gemeinsamen Standpunkt eine Frist von maximal drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie angesetzt. Die

Voraussetzungen für die Gewährung der Verlängerung werden im gemeinsamen Standpunkt beibehalten. Die Bestimmungen über die Fristverlängerung für Benzol und Stickstoffdioxid wurden nicht geändert. Die Option für PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub wurde gestrichen, nachdem die Frist für die Erfüllung der PM<sub>2,5</sub>-Ziele von 2010, wie im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgesehen, bis 2015 verlängert wurde. Die Möglichkeit, eine Fristverlängerung für Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid und Blei zu beantragen, wurde gestrichen. Die Kommission würde in Bezug auf die Frist für die Erfüllung des PM<sub>10</sub>-Ziels ihre ursprüngliche Zeitplanung bevorzugen, ist aber der Auffassung, dass diese Verlängerung der Ausgewogenheit des Vorschlags insgesamt nicht abträglich ist. Abänderung 81 des Europäischen Parlaments räumt eine Frist von bis zu sechs Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie ein. Diese Verlängerung würde mit großer Sicherheit die Umsetzung der Maßnahmen verzögern und somit das Gesundheitsschutzniveau in allen Gebieten beeinträchtigen, in denen die PM<sub>10</sub>-Grenzwerte zurzeit überschritten werden.

### 3.2.5. *Änderungen des Textes im Zusammenhang mit neuen Ausschussverfahren*

Die Kommission hatte sich ihre Stellungnahme zu den Abänderungen 61- 63 des Parlaments, mit denen ein Verweis auf das neue Regelungsverfahren mit Kontrolle durch den gemäß der Richtlinie eingesetzten Ausschuss eingeführt wird, vorbehalten, da die interinstitutionelle Vereinbarung über die einheitliche Formulierung bei der Aufnahme in sekundäres EU-Recht noch nicht vorlag. In den gemeinsamen Standpunkt wurde nun eine umformulierte Bestimmung gleichen Inhalts aufgenommen, bei welcher der letzte, im November 2006 zwischen den Organen vereinbarte Wortlaut verwendet wird. Sie unterscheidet sich insofern von der Abänderung 62, als sie für die Annahme der Durchführungsmaßnahmen zur Festlegung der zusätzlichen Informationen, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 27 übermitteln müssen, kein Regelungsverfahren mit Kontrolle vorsieht. Die Kommission kann diesen Änderungen zustimmen.

## 4. FAZIT

Alle EU-Organe verfolgen im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt die gleichen Ziele, insbesondere wenn es um die Notwendigkeit geht, Standards für PM<sub>2,5</sub>-Feinstaub und das neue Expositionsreduzierungsziel einzuführen. Die von der Kommission vorgeschlagene zusätzliche Flexibilität bei der Umsetzung fand breite Unterstützung. Einer Einigung bei der ersten Lesung standen vor allem unterschiedliche Ansichten über den Grad der Flexibilität, über die Notwendigkeit zur Änderung der geltenden PM<sub>10</sub>-Partikel-Standards und über die Strenge und Rechtsnatur des neuen Feinstaub-PM<sub>2,5</sub>-Standards entgegen.

Die Mitgliedstaaten haben im gemeinsamen Standpunkt die ursprüngliche Position der Kommission, wonach die bestehenden Standards unverändert bleiben sollten, während gleichzeitig etwas mehr Flexibilität in Bezug auf die Einhaltung der PM<sub>10</sub>-Grenzwerte vorzusehen ist, bestätigt und die neuen PM<sub>2,5</sub>-Standards geringfügig geändert.

Die Kommission kann den gemeinsamen Standpunkt befürworten, da die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Ausgewogenheit zwischen dem Schwerpunkt Gesundheitsschutz, - der strenge und kontinuierliche Maßnahmen zur Verbesserung

der Luftqualität in bestimmten Gebieten und die Einführung ehrgeiziger, rechtlich verbindlicher PM<sub>2,5</sub>-Standards erfordert, - und der zwecks leichterem Umsetzung eingeführten Flexibilität, gewahrt bleibt. Der gemeinsame Standpunkt behält auch die klare Zusage bei, die Feinstaubnormen mit Blick auf die Einführung einer rechtlich bindenden Verpflichtung zur Verringerung der Exposition Überprüfung in fünf Jahren zu überprüfen.

Er enthält außerdem zusätzliche Bestimmungen wie eine Verpflichtung der Kommission, Leitlinien für den Nachweis von Emissionsbeiträgen aus natürlichen Quellen und durch die Ausbringung von Streusand auf Straßen im Winterdienst zu erstellen. Die Kommission begrüßt diese Ergänzungen, da sie eine besser abgestimmte Umsetzung der Richtlinie in der gesamten Europäischen Union erleichtern werden.

Die Kommission hätte es vorgezogen, einige spezifische Bestimmungen des Vorschlags beizubehalten, insbesondere diejenigen, die sich auf die Mindestanforderungen an die Überwachung der Luftqualität beziehen. Sie erkennt jedoch an, dass der gemeinsame Standpunkt eine wesentliche Verbesserung gegenüber den nach den derzeitigen Richtlinien geltenden Regelungen darstellt, und unterstützt ihn daher.