

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/390**

*Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa  
des Landes Schleswig-Holstein • Lorentzendam 35 • 24103 Kiel*

**Ministerium für Justiz,  
Arbeit und Europa  
des Landes Schleswig-Holstein**

Herrn Präsidenten des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Martin Kayenburg, MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

**Minister**

Kiel, den 22. November 2005

Sehr geehrter Herr Kayenburg,

mit Schreiben vom 2. November haben Sie die Landesregierung vor dem Hintergrund der Beteiligung des Landtages am Testlauf zur Subsidiaritätskontrolle des Ausschusses der Regionen um eine Einschätzung zur „Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung“ der Europäischen Kommission gebeten. Im Gespräch am 11.11.05 wurde im Wissen darum, dass das Vorgehen kein Präjudiz für das Verfahren bei einem künftigen Frühwarnsystem selbst bedeutet, gemeinsam als Zuleitungstermin der 22. November vereinbart. Ihrer Bitte komme ich mit der beigefügten Stellungnahme im Namen der Landesregierung nach.

Ich darf an dieser Stelle darauf hinweisen, dass ich die Beteiligung des Landtages am Testlauf zur Subsidiaritätskontrolle und zum Frühwarnsystem ausdrücklich begrüße. Sofern nach Abschluss der Testphase eine Auswertung der Abläufe und Verfahren vorgesehen ist, biete ich gerne die Mithilfe meines Hauses an.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Uwe Döring

*Lorentzendam 35  
24103 Kiel  
Telefon (04 31) 9 88 - 37 00  
E-Mail: Poststelle@jumi.landsh.de  
Internet: www.schleswig-holstein.de*



Positionspapier der Landesregierung Schleswig-Holstein  
zur Übermittlung an den Landtag

**Mitteilung der Kommission „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“**

(KOM 2005) 446 endg.)

**Vorschlag für eine „Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft  
für Europa“**

(KOM (2005) 447 vorl.)

Sachverhalt

Das Thema Luftqualität ist zurzeit auf europäischer Ebene in einer Rahmenrichtlinie und in vier dazu gehörigen Tochterrichtlinien geregelt. Diese sind mit Ausnahme der 4. Tochterrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Über wesentliche Aspekte, insbesondere auch zu den Messverpflichtungen, hat die Landesregierung in der Drucksache 16/68 vom 11.05.2005 „Umsetzung der Feinstaub-Richtlinie der EU“ dem Landtag berichtet.

Die EU-Kommission hat am 21.09.2005 parallel eine Mitteilung an den Rat und das Europaparlament zur „Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung“ (CAFE) und den Richtlinienvorschlag zur Revision der Luftqualitätsrichtlinien (Rahmenrichtlinie zur Luftqualität und 1. bis 3. Tochterrichtlinie) vorgelegt. Nur die Strategie liegt dem Bundesrat bisher zur Beratung vor.

Die EU Kommission führt in dem Richtlinienentwurf folgendes aus:

„Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend verwirklicht werden:

Die geltenden Rechtsvorschriften sehen Mindestnormen für die Luftqualität in der gesamten Gemeinschaft vor; dieser Grundsatz wird in der vereinfachten Fassung beibehalten. Partikel verbreiten sich in der Luft grenzüberschreitend, so dass alle

Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, damit die Risiken für die Bevölkerung in allen Mitgliedstaaten verringert werden können.

Maßnahmen der Gemeinschaft werden die Ziele des Vorschlags aus folgenden Gründen besser erfüllen:

Dieser Vorschlag zielt vor allem darauf ab, die geltenden Rechtsvorschriften, die Mindestnormen für die Luftqualität in der gesamten Gemeinschaft vorsehen, zu ändern und zu vereinfachen. Weiter haben  $PM_{2,5}$  eine erhebliche grenzüberschreitende Wirkung, denn wenn Verschmutzungen freigesetzt werden oder sich in der Atmosphäre bilden, können sie über tausende Kilometer weiter getragen werden.

Daher erfordert der Umfang des Problems ein gemeinschaftsweites Handeln.

Atmosphärensimulationen und Messungen der Luftverschmutzung belegen zweifelsfrei, dass die in einem Mitgliedstaat freigesetzte Verschmutzung zur gemessenen Verschmutzung in anderen Mitgliedstaaten beiträgt. Dies macht deutlich, dass einzelne Mitgliedstaaten die Probleme nicht allein lösen können und ein konzertiertes Vorgehen auf EU-Ebene erforderlich ist.

Der Vorschlag ist gezielt darauf ausgerichtet, die geltenden Rechtsvorschriften zu vereinfachen. In Bezug auf  $PM_{2,5}$  sind in dem Vorschlag Gemeinschaftsziele für jeden Mitgliedstaat vorgegeben, doch bleibt es den zuständigen Behörden überlassen, zu entscheiden, wie sie am besten zu erreichen sind; auf diese Weise wird sichergestellt, dass für alle Bürger der EU Mindestnormen gelten.

Daher steht der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.“

### Bewertung

Grenzüberschreitende Luftverunreinigungen tragen zur Belastung durch Feinstaub, zur Versauerung des Bodens, zur Eutrophierung und zur Bildung von bodennahem Ozon auch in Schleswig-Holstein bei. Das Thema Luftqualität muss aus fachlicher Sicht daher großräumig betrachtet werden. Ihre Eindämmung erfordert ein koordiniertes Vorgehen auf internationaler, zumindest auf europäischer Ebene.

Aufgrund der Bedeutung des überregionalen Transports für die Luftqualität wurde von der EU und den Mitgliedstaaten das Göteborg-Protokoll der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) vom 1. Dezember 1999 zur Bekämpfung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon zum Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung unterzeichnet.

Der Ferntransport spielt insbesondere für die Belastung durch Feinstaub in Schleswig-Holstein eine wichtige Rolle. Besonders im Frühjahr können in Schleswig-Holstein austauscharme Wetterlagen auftreten, bei denen es durch den Ferntransport von Emissionen aus Osteuropa zu erhöhten Belastungen der Luft durch Feinstaub kommen kann. Wesentlicher Verursacher der Emissionen von Stickoxiden ist der Straßenverkehr, sowohl lokal als auch überregional. Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität müssen beim Verursacher ansetzen. Die aktuelle Diskussion um Luftreinhaltepläne zeigt, dass die Möglichkeiten auf lokaler Ebene beschränkt sind, die Luftqualität nachhaltig zu verbessern. Da sich die Zahl der Fahrzeuge künftig eher erhöhen als verringern wird, müssen vor allem technisch verbesserte und mit alternativen Kraftstoffen betriebene Fahrzeuge zum Einsatz kommen, um die Immissionsituation zu verbessern. Hinzu kommt, dass die Zunahme der Mobilität in der EU-10 sich auf Deutschland auswirken wird. Abgasgrenzwerte können jedoch nur auf EU-Ebene festgelegt werden.

Die Landesregierung spricht sich für anspruchsvolle Immissionsgrenzwerte aus. Diese müssen jedoch mit einer integrierten und systematischen Minderungsstrategie erfüllt werden, die alle maßgeblichen Quellen direkt erfasst (Emissionen). Realistische und einhaltbare Standards sind so festzulegen, dass ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis dabei beachtet wird, wie dies auch von der IVU-Richtlinie<sup>1</sup> bisher nicht anders gefordert wird. Die in der Strategie angegebenen Kostenschätzungen werden als zu niedrig angesehen. Die Monetarisierung von Gesundheitseffekten und die monetäre Bewertung zusätzlicher menschlicher Lebensjahre ist problematisch und unsicher. Es sollte daher überprüft werden, ob die entstehenden Kosten in angemessenem Verhältnis zu dem erhofften Nutzen stehen werden und ob bei der Festlegung der Emissionsstandards die Lissabon-Strategie berücksichtigt wurde.

Das der Strategie zugrunde liegende zukünftige EG-Regelungsinstrumentarium sieht Minderungen in allen Sektoren vor. Ob die vorgeschlagenen Maßnahmen allerdings durchsetzbar sind und ausreichen, um die Luftqualitätsziele europaweit einzuhalten, ist ungewiss. Nach Auffassung der Landesregierung sollte die Kommission so schnell wie möglich Vorschläge für EU-weit einheitliche Emissionsstandards vorle-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung

gen. Diese sollten nach Vorlage zeitgleich mit dem für nächstes Jahr angekündigten Vorschlag für eine Fortschreibung der NEC-Richtlinie beraten und verabschiedet werden. Bisherige Sanierungserfolge in den Mitgliedstaaten sind bei der Bewertung der Ausgangsbasis indes zu berücksichtigen. Die von der Kommission vorgelegte „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“ wird den genannten Forderungen so noch nicht gerecht. Deshalb ist eine Entschließung des BR erforderlich, die die BReg auffordert, gegenüber der KOM hierzu eine eindeutige Position einzunehmen.

Der Bundesrat hatte folgerichtig bereits mit Beschluss vom 13. Juli 2001 (BR-Drucksache 385/01) zum CAFE-Prozess (Clean Air For Europe) ein konsistentes System der europäischen Luftreinhaltung gefordert, in dem nicht nur Immissionsstandards, sondern auch konkrete Emissionsbegrenzungen nach dem Stand der Technik für alle genehmigungsbedürftigen und wichtigen nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen festgelegt werden. Harmonisierte Emissionsstandards dienen auch der Schaffung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen in Europa.

Kritisch ist die konkrete Situation Deutschlands bei der beabsichtigten Durchführung des CAFE Programms auch im europäischen Vergleich zu bewerten. Vergleicht man die Kosten pro Einwohner, liegt Deutschland im Mittelfeld. Die tatsächlichen Kosten bei Durchführung der jetzt vorgelegten thematischen Strategie liegen nach heutigen Berechnungen für Deutschland jedoch bei ca. 1,4 Milliarden Euro per anno. In der EU haben noch Frankreich (ca. 1,2 Milliarden Euro p.a.), UK (ca. 800 Mio Euro p.a.), Italien, Spanien und Polen (mit jeweils ca. 700 Mio Euro p.a.) ganz erhebliche Kosten zu tragen. Die Niederlande und Belgien kommen danach auf ca. 300 Mio Euro p.a., der Rest der EU liegt unter ca. 200 Mio Euro p.a..

Da der weitaus größere Teil der Ziele der thematischen Strategie von CAFE durch bereits beschlossenen Gesetze und Regelungen bei konsequenter Umsetzung bis 2020 erreicht werden könnte, muss zunächst für eine konsequente Umsetzung bestehender Regelungen - und zwar in allen europäischen Staaten - gesorgt werden.

Im weiteren Verfahren ist nach Auffassung der Landesregierung auch darauf hinzuwirken, dass die Grenzwerte  $PM_{10}$  und  $PM_{2,5}$  für die Feinstaubbelastung der Luft nicht parallel vorgeschrieben werden, da nach heutigem Kenntnisstand  $PM_{2,5}$ -

Grenzwerte zusätzlich zu denen für  $PM_{10}$  keine erkennbaren Vorteile für den Gesundheits- und Umweltschutz bieten. Durch zwei Grenzwerte würde zudem ohne erkennbare Vorteile auf der Maßnahmensseite ein nahezu verdoppelter Messaufwand entstehen.