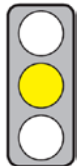


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Höchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, die ab 2020 und ab 2030 noch ausgestoßen werden dürfen, werden auf weitere Luftschadstoffe ausgedehnt und reduziert. Außerdem sollen bis 2025 zu erreichende Zwischenziele eingeführt werden.

**Betroffene:** Industrie, Verkehr, Energiewirtschaft und Landwirtschaft.



**Pro:** (1) Rechtsverbindliche Vorgaben für alle Mitgliedstaaten sind unerlässlich, um die Luftverschmutzung zu reduzieren, deren grenzübergreifende Auswirkungen zu begrenzen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verhindern.

(2) Die Zwischenziele für das Jahr 2025 sollten verbindlich festgeschrieben werden. Ansonsten sind drastische Emissionsreduktionen in kurzer Zeit nicht zu vertretbaren Kosten möglich.

**Contra:** (1) Die Verpflichtung, alle zwei Jahre eine Emissionsprognose zu erstellen, ist verfehlt.

(2) Der Maßnahmenkatalog für die nationalen Luftreinhalteprogramme darf als „wesentliche Vorschrift“ nicht von der Kommission durch delegierten Rechtsakt geändert werden können.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 920** vom 18. Dezember 2013 für eine **Richtlinie** über die **Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe** und zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG

### Kurzdarstellung

Die Artikelangaben verweisen auf den Richtlinienvorschlag COM(2013) 920.

#### ► **Luftschadstoffe: Auswirkungen, Kosten und Quellen**

- „Bestimmte Luftschadstoffe“ – Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>), Ammoniak (NH<sub>3</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>) und weitere flüchtige organische Verbindungen außer Methan („non-methane volatile organic compounds“, NMVOC), Ozon (O<sub>3</sub>), Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>) – wirken sich in der Luft schädlich aus in Form von
  - Gesundheitsschäden,
  - Versauerung von Böden und Gewässern („saurer Regen“),
  - Nährstoffüberbelastung („Eutrophierung“) von Gewässern [SWD(2013) 531, S. 94 ff.].
- Dies verursacht in der EU
  - „direkte Kosten“ durch krankheitsbedingten Arbeitsausfall, Gesundheitsfürsorge, Ernteverluste und Gebäudeschäden von schätzungsweise 23 Mrd. Euro [SWD(2013) 531, S. 17] und
  - „indirekte Kosten“ für gesundheitliche Beeinträchtigungen, Verkürzung der Lebenszeit, u.a. infolge von Atemwegserkrankungen, von schätzungsweise 330 bis 940 Mrd. Euro [SWD(2013) 531, S. 30].
- Die Luftschadstoffe SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, CH<sub>4</sub> und NMVOC und PM<sub>2,5</sub> werden u.a. emittiert durch Straßen- und Schiffsverkehr, Stromerzeugung, Privathaushalte, Industrie und Landwirtschaft. Zudem tragen einige als Vorläufersubstanzen zu der Entstehung von O<sub>3</sub> bei. [SWD(2013) 531, S. 96 f.]

#### ► **Internationales Göteborg-Protokoll und NEC-Richtlinie**

- Die EU hat ihre internationalen Verpflichtungen zur Reduzierung von Luftschadstoffen aus dem Göteborg-Protokoll von 1999 mit der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (national emission ceilings – NEC; NEC-Richtlinie 2001/81/EG) umgesetzt.
- Die NEC-Richtlinie legt für jeden Mitgliedstaat nationale Emissionshöchstmengen („Höchstmengen“), die bis spätestens 2010 zu erreichen waren, für folgende Luftschadstoffe verbindlich fest (Art. 4 i.V.m. Anhang I NEC-Richtlinie 2001/81/EG):
  - Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>),
  - Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>),
  - Ammoniak (NH<sub>3</sub>) sowie
  - weitere flüchtige organische Verbindungen außer Methan („non-methane volatile organic compounds“, NMVOC).
- Aufgrund der Änderung des Göteborg-Protokolls von 2012 soll die bisherige NEC-Richtlinie durch eine neue ersetzt werden.

**► Neue nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen für Luftschadstoffe**

- Die von den Mitgliedstaaten seit 2010 einzuhaltenden Höchstmengen für SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> und NMVOC sollen bis 2019 unverändert fortgelten (Art. 18 Abs. 1). Diese Höchstmengen werden ab 2020 reduziert (Art. 4 Abs. 1, Anhang II).
- Außerdem werden zusätzlich neue, bis 2020 zu erreichende Höchstmengen eingeführt für (Art. 4 Abs. 1, Anhang II):
  - Methan (CH<sub>4</sub>) und
  - Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>).
- Für alle erwähnten Luftschadstoffe sind neue Höchstmengen bis 2030 zu erreichen.
- Bereits bis 2025 müssen „Emissionszwischenziele“ (Erwägungsgrund 9) erreicht werden, sofern dies „nicht mit unverhältnismäßig großen Kosten verbunden“ ist; diese Zwischenziele ergeben sich aus dem Mittelwert der tatsächlichen Emissionen 2020 und den Reduktionsverpflichtungen ab 2030 (Art. 4 Abs. 2).
- Die Höchstmengen werden für jeden Schadstoff als prozentuale Minderung relativ zum Referenzjahr 2005 ausgedrückt („nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen“).

**► Auswirkungen der neuen Emissionsreduktionsverpflichtungen**

- Die Einhaltung der strengeren Höchstmengen ab 2030 bietet
  - einen direkten wirtschaftlichen Nutzen von jährlich rund 2,8 Mrd. Euro und
  - einen indirekten wirtschaftlichen Nutzen durch die Verminderung der gesundheitlichen Schäden von mindestens rund 40 Mrd. Euro.
- Die Einhaltung dieser Höchstmengen kostet schätzungsweise jährlich rund 3,3 Mrd. Euro.
- Die Auswirkungen der strengeren Höchstmengen für 2030 auf das Bruttoinlandsprodukt der EU sowie auf die Beschäftigung sind „gering“ [SWD(2013) 5, S. 57–59].

**► Luftreinhalteprogramme und Beteiligung der Öffentlichkeit**

- Die Mitgliedstaaten müssen nationale „Luftreinhalteprogramme“ erstellen (Art. 6 Abs. 1) und regelmäßig aktualisieren (Art. 6 Abs. 3 und 4, Art. 9 Abs. 1).
- Sie müssen eine öffentliche Konsultation über die Luftreinhalteprogramme vor ihrer Verabschiedung durchführen (Art. 6 Abs. 5). Hierfür wird Anhang I der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (2003/35/EG) angepasst (Art. 16).
- Die nationalen Luftreinhalteprogramme müssen mindestens Angaben enthalten über (Art. 6 Abs. 1, Anhang III Teil 2)
  - die für die Zielerreichung ab 2020 und ab 2030 vorgesehenen Maßnahmen, inklusive einer Analyse ihrer Auswirkungen [Anhang III Teil 2 Nr. 1 (b)],
  - einen Zeitplan für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen und die Festlegung der zuständigen Behörden [Anhang III Teil 2 Nr. 1 (c)] sowie
  - den „nationalen politischen Rahmen“, insbesondere die Zuständigkeiten der nationalen, regionalen und lokalen Behörden, die bereits erzielten Erfolge bei der Verbesserung der Luftqualität sowie die „Politikprioritäten“ in inhaltlich verbundenen Politikbereichen, z.B. der Klimaschutzpolitik [Anhang III Teil 2 Nr. 1 (a)].
- Die Mitgliedstaaten müssen in ihre Luftreinhalteprogramme entweder Maßnahmen zur Verringerung von Ammoniak-, Feinstaub- und Rußemissionen aus einem vorgegebenen umfangreichen und detaillierten Katalog (Anhang III Teil 1) durchführen oder „Maßnahmen mit vergleichbarer Umweltwirkung im notwendigen Umfang“ ergreifen (Art. 6 Abs. 2).

**► Überwachung und Berichterstattung**

- Die Mitgliedstaaten erstellen
  - alle zwei Jahre Emissionsprognosen für den Zeitraum bis 2030 und, „sofern verfügbar“, bis 2040 und 2050 (Art. 7 Abs. 2, Anhang I Tabelle C, Anhang IV),
  - jährliche Berichte über die Gesamtemissionen, aufgeschlüsselt nach Schadstoffen („Emissionsinventare“, Art. 7 Abs. 1, Anhang I Tabelle A und B, Anhang IV),
  - einen begleitenden „Informativen Inventarbericht“ (Art. 7 Abs. 3, Anhang I Tabelle D, Anhang IV).
- Die Mitgliedstaaten berichten darüber ab 2017 an die Kommission und die Europäische Umweltagentur (Art. 9 Abs. 2).
- Die Mitgliedstaaten überwachen, „soweit praktisch möglich“, die Auswirkungen von Schadstoffemissionen (Art. 8 Abs. 1, Anhang V).

**► Delegierte Rechtsakte**

- Die Kommission erhält das Recht, delegierte Rechtsakte zu erlassen (Art. 13 Abs. 1 und 2) zur Anpassung
- des Katalogs der Maßnahmen, die in die nationalen Luftreinhalteprogramme „aufgenommen werden können“ (Anhang III Teil 1) (Art. 6 Abs. 7),
  - der von den Mitgliedstaaten einzuhaltenden Fristen für
    - die Berichterstattung (Anhang I) und
    - die Erstellung von Emissionsinventaren, -prognosen und informativen Inventarberichten (Anhang IV) (Art. 7 Abs. 9) sowie
  - der Regelungen zur Überwachung von Schadstoffauswirkungen (Anhang V) (Art. 8 Abs. 3).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher legt die NEC-Richtlinie nationale Emissionshöchstmengen nur für SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> und NMVOC fest, Nun sollen nationale Emissionshöchstmengen auch für CH<sub>4</sub> und PM<sub>2,5</sub> festgelegt werden.
- ▶ Bisher legt die NEC-Richtlinie nur die Emissionshöchstmengen fest, die bis 2010 zu erreichen waren. Nun sollen Höchstmengen für die Zeit bis 2030 und später festgelegt werden.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist Luftverschmutzung ein grenzüberschreitendes Problem, das besser auf EU-Ebene gelöst werden kann (S. 7).

## Politischer Kontext

Der vorliegende Richtlinienvorschlag ist Teil eines „Pakets“ zur Überarbeitung der EU-Luftreinhaltepolitik. Weitere Teile des Paktes sind ein Richtlinienvorschlag zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen [COM(2013) 919] sowie eine Mitteilung über eine „neue Strategie“ „Saubere Luft für Europa“ [COM(2013) 918]. Die neue Strategie ist eine überarbeitete Version der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung [KOM(2005) 446] und verfolgt zwei Ziele: Zum einen sollen bis 2020 alle geltenden Rechtsvorschriften umgesetzt sein, zum anderen soll ein „Zielpfad“ zur Erreichung des langfristigen Ziels einer Luftqualität in der EU entwickelt werden, die „nicht zu „signifikanten negativen Auswirkungen auf und Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt führt“ [Beschluss Nr. 1386/2013/EU (7. Umweltaktionsprogramm), Erwägungsgrund 15; s. [cepAnalyse](#)].

Daneben legt die Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) EU-weit einheitlich fest, wie die Luftqualität zu bewerten und zu kontrollieren ist. Laut Kommission ist eine Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie derzeit nicht notwendig [COM(2013) 918, S. 5].

## Stand der Gesetzgebung

18.12.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt (federführend), GD Gesundheit
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter: Julie Girling (ECR-Fraktion)
Bundesministerien:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federführend); Wirtschaft und Energie; Fragen der Europäischen Union.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Verringerung von Luftschadstoffen ist zum einen durch die Verpflichtung aus dem Göteborg-Protokoll und zum anderen insbesondere durch die gesundheitsschädigenden Auswirkungen geboten, da diese innerhalb der EU trotz bereits erzielter Verringerungen weiterhin hoch sind. um grenzüberschreitende negative Auswirkungen der Luftverschmutzung zu begrenzen. **Rechtsverbindliche Vorgaben für alle Mitgliedstaaten sind unerlässlich, um die Luftverschmutzung zu reduzieren, deren grenzübergreifende Auswirkungen zu begrenzen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verhindern.**

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Höchstmengen ab 2030 sind für alle Mitgliedstaaten strenger als die Höchstmengen ab 2020, für einige Mitgliedstaaten sogar erheblich. So muss Lettland die SO<sub>2</sub>-Emissionen ab 2020 nur um 8% gegenüber 2005 reduzieren, ab 2030 aber um 46%. **Drastische Emissionsreduktionen sind in kurzer Zeit nicht oder nicht zu vertretbaren Kosten möglich.** Daher ist es wichtig, dass, wie für 2025 geplant, „Zwischenziele“ die Mitgliedstaaten frühzeitig zu kontinuierlichem Handeln – statt teurer Adhoc-Maßnahmen gegen Ende der Verpflichtungsperiode – bewegen und so die Zielerreichung ab 2030 fördern. Allerdings können die Zwischenziele diese

Wirkung nur entfalten, wenn sie ebenfalls verbindlich sind. Dies ist aber de facto nicht der Fall, da die Mitgliedstaaten die Zwischenziele nur erfüllen müssen, sofern dies nicht mit „unverhältnismäßig großen Kosten verbunden ist“, und im Falle der Nichteinhaltung der Kommission nur darüber Bericht erstatten müssen. Eine Berücksichtigung der Kosten ist aus ökonomischer Sicht grundsätzlich sachgerecht. Allerdings ist zu befürchten, dass Mitgliedstaaten das Argument „unverhältnismäßig hoher Kosten“ zu Unrecht dazu benutzen werden, ihre Höchstmengen nicht einhalten zu müssen. **Daher sollten auch die Zwischenziele für das Jahr 2025 verbindlich festgeschrieben werden.**

Die Berechnung der Zwischenziele auf Basis der tatsächlichen Emissionen im Jahr 2020 anstatt der Vorgaben für 2020 führt dazu, dass Mitgliedstaaten, die bis 2020 ihre Emissionen stärker reduzieren als vorgegeben, 2025 strengere Zwischenziele erreichen müssen. Der Anreiz, die für 2020 festgelegten Ziele zu übertreffen, schwindet dadurch.

Mit der Pflicht zur Erstellung nationaler Luftreinhalteprogramme behalten die Mitgliedstaaten grundsätzlich die freie Wahl, wie sie ihre nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen erreichen wollen. Dies ist sachgerecht, da die Mitgliedstaaten so ihre jeweiligen regionalen Gegebenheiten, ihre industrielle Struktur und ihre Prioritätensetzung in der sonstigen Umweltpolitik berücksichtigen können.

**Die Verpflichtung, alle zwei Jahre eine Emissionsprognose für den Zeitraum bis 2030 zu erstellen, ist verfehlt.** Der Erkenntnisgewinn, der sich innerhalb von zwei Jahren ergeben würde, ist im Verhältnis zu den anfallenden Kosten voraussichtlich zu gering.

Die mitgliedstaatliche Überwachung der Auswirkungen von Schadstoffemissionen ist geboten, um eine Erfolgskontrolle der durchgeführten Maßnahmen zu gewährleisten. Sollten die Auswirkungen der Schadstoffe erheblich sein, muss eine Anpassung der Maßnahmen erfolgen.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission geht von „geringen“ Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und auf die Beschäftigung in der EU aus. Derzeit ist dies aber noch nicht absehbar, insbesondere da die Mitgliedstaaten große Flexibilität bei der Wahl und Ausgestaltung der Maßnahmen haben, mit denen sie ihre nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen erreichen wollen.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar. Den Kosten der Luftreinhaltemaßnahmen stehen Nutzen aus einer Verringerung gesundheitlicher Schäden gegenüber, die allerdings nur schwer quantitativ zu bewerten sind.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Regelungen zum Schutz der Umwelt einschließlich Maßnahmen gegen Luftverschmutzung erlassen (Art. 192 AEUV).

### Subsidiarität

Unproblematisch. Luftverschmutzung ist ein grenzüberschreitendes Problem, zu dessen Bekämpfung EU-weite Maßnahmen erforderlich sind.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Der Maßnahmenkatalog für die nationalen Luftreinhalteprogramme** (Anhang III Teil 1) ist zwar insofern fakultativ, als die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit haben, stattdessen andere Maßnahmen mit „vergleichbarer Umweltwirkung“ zu wählen. Allerdings entfaltet der Maßnahmenkatalog angesichts seines erheblichen Umfangs und seines hohen Detaillierungsgrads zumindest eine mittelbare Bindungswirkung. Er **darf daher als „wesentliche Vorschrift“ nicht einfach von der Kommission durch delegierten Rechtsakt geändert werden können** (Art. 290 Abs. 1 AEUV; vgl. allgemein [cepStudie](#)).

Anderenfalls wären die EU-Gesetzgebungsorgane – Europäisches Parlament und Rat – auf die Erhebung eines pauschalen Einwands gegen einen delegierten Rechtsakt in seiner Gesamtheit innerhalb einer knappen Zwei-monatsfrist beschränkt. Angesichts der hohen Hürden eines derartigen „Vetos“ würde dies faktisch in einer Machtverschiebung resultieren, die gegen das in den EU-Verträgen vorgesehene institutionelle Gleichgewicht im Allgemeinen und Art. 290 AEUV im Besonderen verstößt.

## Zusammenfassung der Bewertung

Um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verhindern, sind rechtsverbindliche Vorgaben für alle Mitgliedstaaten unerlässlich. Drastische Emissionsreduktionen sind in kurzer Zeit nicht zu vertretbaren Kosten möglich. Daher sollten die Zwischenziele für 2025 verbindlich festgeschrieben werden. Die Verpflichtung, alle zwei Jahre eine Emissionsprognose zu erstellen, ist verfehlt. Der Maßnahmenkatalog für die nationalen Luftreinhalteprogramme darf als „wesentliche Vorschrift“ nicht von der Kommission durch delegierten Rechtsakt geändert werden können.