

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)197-K
ö. Anh. am 27.09.23
26.09.2023

26. September 2023

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 20/7354 vom 20.06.2023)

Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa

Grundsätzliches

Saubere Luft in unseren Kommunen ist von elementarer Bedeutung für die Gesundheit der Bevölkerung und für eine intakte Umwelt. Die kommunale Ebene in Deutschland hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Konzentration der Luftschadstoffe aus verschiedenen Quellen zu reduzieren. Das ist an vielen Stellen gelungen. Unsere Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen jedoch auch, dass kommunales Handeln zur Verbesserung der Luftqualität Grenzen hat.

Den Kommissionsvorschlag zur Anpassung der Luftqualitätsrichtlinie erachten wir als sehr ambitioniert, aber im Sinne des Gesundheitsschutzes und für lebenswerte Kommunen für grundsätzlich richtig. Wir halten es daher auch für richtig, dass sich die EU-Kommission bei der Novelle an den Grenzwertempfehlungen der WHO orientiert. Zu sehen ist aber auch, dass viele Kommunen einer erheblichen Hintergrundbelastung von Schadstoffen ausgesetzt sind. Die Möglichkeiten der Kommunen hierauf Einfluss zu nehmen, sind hier weitestgehend ausgeschöpft. Alle Sektoren wie die Industrie, die Landwirtschaft, die Energieversorgung und der Verkehr müssen in den Blick genommen werden und ihre Schadstoffemissionen begrenzen. Zielvorgaben für den Immissionschutz müssen konsequenterweise mit den Emissionsgrenzwerten Hand in Hand weiterentwickelt werden.

Die neue Richtlinie darf nicht zu einer Überforderung der lokalen Ebene führen. Allein durch die Hintergrundbelastungen würden die Grenzwerte aus dem Kommissionsvorschlag in nahezu allen Städten, Landkreisen und Gemeinden erneut überschritten. Der noch weitergehende Vorschlag des Europäischen Parlaments, die Grenzwerte an die WHO-Leitlinien von 2021 bis 2035 vollständig anzugleichen, würde viele Kommunen vor eine unlösbare Aufgabe stellen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände spricht sich ausdrücklich gegen eine Angleichung an die WHO-Werte aus.

Wir unterstützen den Ansatz, alle fünf Jahre eine Überprüfung der Grenzwerte durchzuführen. Gleichwohl sollten in die Bewertung der Grenzwerte auch chemische Zusammenhänge einfließen, insbesondere was die gegenseitige Beeinflussung von Stickstoffdioxid und Ozon betrifft.

In der Herleitung der neuen EU-Grenzwerte wird das Zusammenspiel nicht ausreichend untersucht.

1. Neue Grenzwerte gelingen nur mit ganzheitlichem Ansatz

Viele Kommunen haben eine erhebliche Hintergrundbelastung mit Schadstoffen, gegen die sie kaum Handlungsmöglichkeiten haben. Dafür braucht es eine Regulierung durch EU und Bund. Für die Kommunen ist zentral, dass alle Sektoren wie die Industrie, Landwirtschaft und der Verkehr in den Blick genommen werden und ihre Schadstoffemissionen begrenzen. Dies gilt insbesondere bei Feinstaub- und NO₂-Grenzwerten. Die neue Richtlinie muss daher stärker einen ganzheitlichen Ansatz zur Emissionsreduktion berücksichtigen und das zeitlich abgestimmt vor dem Verschärfen des Immissionsrechts.

Es ist daher unabdingbar, dass die Zielvorgaben für den Immissionsschutz konsequenterweise mit den Emissionsgrenzwerten für die unterschiedlichen Sektoren Hand in Hand weiterentwickelt werden müssen. Das bedeutet, es braucht Nachschärfungen bei der Industrieemissions-Richtlinie, bei den EURO-Normen für neue Fahrzeuge, für die Energieerzeugung und die Landwirtschaft.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass das EU-Parlament, wie von uns gefordert, die Zusammenhänge zwischen der Luftqualitätspolitik der Union und anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Klima, Verkehr und Energie sowohl in der Zielsetzung (Artikel 1) als auch bei der Überprüfungsklausel der Richtlinie (Artikel 3) anerkennt.

Dennoch, durch Verschärfung der Grenzwerte bei gleichzeitiger Beibehaltung der ursprünglichen Frist, verkennt das Parlament, dass zentrale EU-Rechtsvorschriften für den Emissionsabbau, wie die Verordnung zur Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Pkw, ihre Wirkung erst entfalten können, wenn sie in Kraft treten.

Die Aufstellung von Luftreinhalteplänen durch die zuständigen Behörden kann folglich nicht die (alleinige) Lösung bzw. der Hebel zur Erreichung der neuen Grenzwerte sein. Der Schlüssel liegt bei den Vorgaben für die Emissionsquellen. Ein besseres Zusammenspiel der politischen Ebenen ist außerdem unbedingt erforderlich. Der Bund und die Länder müssen einen geeigneten Rahmen im Emissionsrecht schaffen und gemeinsam mit den Kommunen Maßnahmen entwickeln, um die Grenzwerte einzuhalten.

3. Berücksichtigung der örtlichen und überörtlichen Gegebenheiten

Die Ursachen der verschiedenen Luftschadstoffkonzentrationen liegen in verschiedenen Sektoren und entstehen im Zusammenspiel örtlicher und überörtlicher Luftbelastungen sowie meteorologischer oder mikroklimatischer Faktoren. Um wirksame Fortschritte bei der Luftqualität zu erzielen, bedarf es statt Einzelmaßnahmen insbesondere der stetigen Transformation hin zu nachhaltiger Mobilität, Energieerzeugung und Industrieprozessen sowie

emissionsärmerer Landwirtschaft. Gerade in den Luftqualitätsplänen (und kurzfristigen Aktionsplänen) gilt es diese systemischen, langfristigen Prozesse statt eines Flickenteppichs aus diversen örtlichen ad hoc-Maßnahmen wie Einzelstraßensperrungen oder generellen Zufahrtsbeschränkungen stärker in den Blick zu nehmen.

Wir bedauern, dass das Parlament nur bedingt auf örtliche Gegebenheiten und mikroklimatische, geographische Faktoren eingeht. Aus oben genannten Gründen fordert die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände daher, die Grenzwerte aus dem Kommissionsvorschlag beizubehalten und die Frist für die Einhaltung der Grenzwerte (Artikel 1 & Anhang I Abschnitt 1) zu verlängern.

4. Schaffung von zeitlich angemessenen Korridoren

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hält es für zwingend notwendig, dass für den Fall von Zielverfehlungen von Grenzwerten gemeinsam mit den Ländern und dem Bund Maßnahmen in einem zeitlich realistischen Korridor zur Umsetzung entwickelt werden.

Grundsätzlich begrüßen wir deshalb den Vorschlag des Parlaments, dass die Luftqualitätspläne erst dann greifen, wenn die Grenzwerte überschritten werden. Nachvollziehen können wir zudem die Idee der neuen „Luftqualitätsfahrpläne“. Die Fahrpläne sollen vor Ablauf der Frist für die Erreichung der neuen Grenzwerte und der Umsetzung der Luftqualitätsziele zwischen den verschiedenen Ebenen abgestimmt werden, um nicht erst dann tätig zu werden, falls die Grenzwerte ab 2030 überschritten werden.

Gleichzeitig bestehen aus unserer Sicht noch Unklarheiten zur vom Parlament vorgesehenen Differenzierung zwischen Luftqualitätsplänen und Luftqualitätsfahrplänen.

5. Individuelle Schadensersatzansprüche über Sammelklagen unverhältnismäßig

Der Zugang zur Gerichtsbarkeit bei der Überprüfung der Umsetzung von europäischen Richtlinien und Vorgaben muss überall in Europa in gleichem Maße sichergestellt sein. Das ist ein hohes Gut. Den Vorschlag der Kommission, individuelle und einklagbare Schadensersatzansprüche über Sammelklagen einzuführen, den das Parlament noch weiter verschärft hat, beurteilen wir als sehr kritisch und unverhältnismäßig. Die Kommunen dürfen nicht auch noch über diesen Weg für eine mögliche Zielverfehlung zur Rechenschaft gezogen werden, welche nachweislich auf Quellen der Schadstoffbelastung in anderen Sektoren beruht. Hierauf haben die Kommunen wenig bis keinen Einfluss. Das würde überdies zu einer erheblichen personellen und administrativen Herausforderung für die kommunalen Behörden führen. Vielmehr sollte eine Zielverfehlung im Rahmen der Fachaufsicht der Landesbehörden und des Bundes evaluiert und gemeinsam Maßnahmen ergriffen werden.

Darüber hinaus sehen wir sehr kritisch, dass bereits eine mögliche Betroffenheit als ausreichendes Interesse im Sinne von Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a gelten soll.

Wir bedauern, dass das Europäische Parlament an der Umkehr der Beweislast zu Ungunsten des Verklagten festhält. Wir lehnen zudem den vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Zwang zur Informationsfreigabe ab (Artikel 28.4.2a (neu)). Die beklagte Behörde wird darin aufgefordert, Informationen zu ihren Lasten an den Kläger bereitzustellen.

6. Messverfahren und Messstationen

Wir halten das Ansinnen der EU-Kommission zu EU-weit einheitlicheren Messverfahren sowie einem vergleichbaren Vorgehen bei der Festlegung von Messstandorten in den verschiedenen europäischen Städten und Ballungsräumen für richtig. Für Deutschland gibt es den Austausch und die Abstimmung zwischen den Ländern und Kommunen über die Messverfahren und die Standortwahl von Messstationen. Eine strikte Festlegung u. a. von Standorten, Richtungen und Höhen von Messstationen wie vom Parlament gefordert, sehen wir kritisch (s. neue Vorschläge Annex IV Teil B und Teil C). Innerhalb eines Rahmens sollten daher flexiblere Skalen ermöglicht werden, um die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Wir begrüßen prinzipiell den Vorschlag des Parlaments eine neue Kategorie von „Luftverschmutzungsschwerpunkten“ zu definieren, die auf starke Verschmutzungsquellen abzielt, wie z. B. nahe gelegene überlastete und stark befahrene Straßen, Autobahnen oder andere Schnellstraßen, eine einzelne industrielle Quelle oder ein Industriegebiet mit vielen Quellen, Häfen, Flughäfen, intensiver Wohnbeheizung oder einer Kombination davon. Diese Definition beinhaltet Quellen, die sich regelmäßig außerhalb der Zuständigkeit der Kommunen befinden und berücksichtigt, dass es neben der örtlichen auch einer regionalen und überregionalen Betrachtung von Luftqualität braucht.