

31.03.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)**COM(2022) 542 final; Ratsdok. 14217/22**

Der Bundesrat hat in seiner 1032. Sitzung am 31. März 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Richtlinienvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat nimmt den Vorschlag für eine Richtlinie zur Kenntnis, der zum Ziel hat, eine stärkere Angleichung der Grenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe an die im September 2021 veröffentlichten aktuellen Empfehlungen der WHO zu erreichen.
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ähnlich wie im europäischen Klimagesetz auch in der neuen Luftqualitätsrichtlinie eine gemeinsame Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für die Schaffung dieses Rechtsrahmens und für zusätzliche Maßnahmen zur Senkung der großräumigen Hintergrundbelastung explizit verankert werden sollte.
3. Für den Feinstaub-PM_{2.5} wird in einer flächendeckenden Verringerung der Belastung eine große gesundheitliche Bedeutung gesehen. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass Minderungsziele von bis zu 5 µg/m³ unterhalb der aktuellen Belastungen im quellfernen regionalen Hintergrund liegen und daher keine geeigneten lokalen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung stehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei weiteren Ver-

handlungen auf EU-Ebene eine Erreichbarkeit mit kohärenten Maßnahmen im Bereich der Emissionsgesetzgebung sicherzustellen.

4. Bei Ozon handelt es sich um einen sekundären Luftschadstoff mit langlebigen Vorläufersubstanzen, die in der Atmosphäre über weite Strecken transportiert werden können. Daher wird die Festlegung eines Zielwertes anstelle eines Grenzwertes für Ozon – wie in dem Richtlinienvorschlag beabsichtigt – als sachgerecht angesehen. Der Bundesrat sieht die in Artikel 19 des Richtlinienvorschlags aufgenommene Verpflichtung zur Erstellung eines landesweiten Luftreinhalteplans bei Überschreiten der Ozon-Zielwerte kritisch, da die Quellgebiete deutlich größer sind als die Gebiete auf NUTS-1-Ebene, so dass nicht alle relevanten Quellen im Luftreinhalteplan erfasst werden könnten.
5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Konzentration von Ozon maßgeblich von großräumigen Transportprozessen und der hemisphärischen Konzentration an Vorläuferstoffen abhängt, so dass keine erfolgsversprechenden regionalen und lokalen Maßnahmen für eine signifikante Minderung der Ozonkonzentration zur Verfügung stehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, zur Vermeidung eines nicht zielführenden Verwaltungsaufwands in den Ländern auf eine Streichung der enthaltenen Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen im Falle von Überschreitungen der für Ozon vorgesehenen Zielwerte hinzuwirken.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene darauf hinzuweisen, dass mit geeigneten Maßnahmen eine weiträumige Senkung des Ozons beziehungsweise der Vorläufersubstanzen sichergestellt wird.

6. Für Stickstoffdioxid ist für das Jahr 2030 ein Jahresmittelwert von $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als Grenzwert vorgeschlagen. Die Erreichung dieses Wertes ist anspruchsvoll und hängt auch von ambitionierten Maßnahmen im Bereich der Emissionsquellen ab. Eine dieser Maßnahmen ist die Einführung einer Abgasnorm Euro 7. Da die Euro-7-Norm ihre Wirkung voraussichtlich erst mit zunehmender Flottendurchdringung ab dem Jahr 2035 entfalten wird, fehlt hier die Kohärenz der Regelungen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene auf eine Einhaltung der Kohärenz hinzuweisen,

damit die Erreichung des vorgeschlagenen Jahresgrenzwerts ab dem Jahr 2030 sichergestellt wird.

7. Die Luftqualitätsrichtlinie stellt ein wichtiges Instrument der Luftreinhaltepolitik dar. Für die Wirksamkeit der Richtlinie sind allerdings auch die anderen Säulen des Emissionsrechts – wie quellbezogene Maßnahmen und nationale Emissionshöchstmengen – entscheidend. Der Bundesrat bittet daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene das Zusammenspiel der Säulen des Emissionsrechts im Blick zu behalten.
8. Ausgelöst durch den Europäischen Grünen Deal befindet sich die Industrie in einem Transformationsprozess hin zu einer klimaneutralen Produktion. In den nächsten 10 Jahren werden daher viele Neu- und Änderungsgenehmigungen insbesondere für nach der Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU genehmigungsbedürftige Anlagen angestrebt werden. Der Bundesrat bittet daher, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür Sorge zu tragen, dass dieser Transformationsprozess bei neuen Vorgaben durch die Richtlinie im Blick behalten wird.
9. Er bittet die Bundesregierung außerdem, sich dafür einzusetzen, dass die Beurteilungsorte gemäß Artikel 8 des Richtlinienvorschlags in Verbindung mit Anhang IV Buchstaben A, B und C präziser und eindeutiger gefasst werden, um eine einheitliche Bewertung der Luftqualität innerhalb der EU sicherzustellen. Dabei könnte der genaue Ort der Beurteilung des Jahresmittelwertes zum Schutz der menschlichen Gesundheit an den dauerhaften Aufenthalt gebunden werden.
10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, sich dafür einzusetzen, dass die Repräsentativität für Probenahmestellen und Modellierungen gemäß Artikel 8 in Verbindung mit Anhang IV Buchstaben A, B und C präziser und eindeutiger gefasst wird, um eine Vergleichbarkeit der Bewertung von Luftschadstoffmessungen und -modellierungen sicherzustellen. Dabei sollen Repräsentativität und insbesondere das Maß der räumlichen Auflösung bei flächendeckenden, zum Teil hochauflösenden Modellierungen weiter konkretisiert werden.
11. Er bittet die Bundesregierung darüber hinaus, sich dafür einzusetzen, die Standortbestimmung der Probenahmestellen in sich widerspruchsfrei und konsistent

zu den bisherigen Vorgaben aus der Richtlinie 2008/50/EG zu fassen. Dies umfasst die Forderung nach einer Beibehaltung der Mindesthöhe von 1,5 m von Messungen (Anhang IV Buchstabe C Buchstabe b in Verbindung mit Buchstabe c) und die Beibehaltung des Höchstabstandes zu Straßen von 10 m nur für verkehrsnahe Messungen, Anhang IV Buchstabe C Buchstabe e.

12. Der Bundesrat unterstützt die im Richtlinienvorschlag der Kommission zum Ausdruck kommende engere Anlehnung der Luftqualitätsstandards an die Empfehlungen der WHO ebenso wie die langfristige Zielsetzung, die Luftbelastung in der EU bis 2050 auf ein Niveau zu senken, das als weitgehend unschädlich für die menschliche Gesundheit und natürliche Ökosysteme angesehen werden kann.
13. Der Bundesrat teilt zudem ausdrücklich die vom Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen zur „Verbesserung der Luftqualität“ vom 5. Mai 2020 (Nr. 6650/20) vorgenommene Betonung der „gemeinsamen Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Luftqualität“ und schließt sich der daraus resultierenden Forderung des Rates an die Kommission an, „dafür zu sorgen, dass alle Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften über Emissionsbegrenzung an der Quelle in ausreichendem Maße zur Erfüllung der Luftqualitätsnormen beitragen“.
14. Er sieht die Berechtigung für diese Forderung insbesondere mit Blick auf die deutlich über den WHO-Richtwerten liegende großräumige Hintergrundbelastung an Feinstaub und Ozon, für deren Senkung ganz überwiegend Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich sind. Der Bundesrat ist sich gleichzeitig auch der Verantwortung der Länder und Kommunen bewusst, Maßnahmen zur rechtzeitigen Einhaltung der Luftqualitätsstandards zu ergreifen, weist aber darauf hin, dass der zur Umsetzung regionaler und lokaler Maßnahmen erforderliche Rechtsrahmen überwiegend auf nationaler und europäischer Ebene geschaffen werden muss.
15. Er hält es ergänzend für geboten, neben technischen auch naturbasierte Ansätze zur Rückholung von Schadstoffen aus der Luft in Siedlungsgebieten, wie die gezielte Pflanzung zusätzlicher multifunktionaler Bäume und Sträucher, voranzubringen.

16. Luftreinhaltung ist ein wichtiges Thema, das Hafenstädte in besonderer Weise betrifft. Mit dem „Fit for 55“-Paket hat die Kommission Mitte 2021 ein umfangreiches Gesetzespaket vorgelegt, das auch zu einer Dekarbonisierung der Schifffahrt führen soll. Die Vorschläge für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr (FuelEU Maritime) und über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR) sollen den Grundstein zum EU-weiten Ausbau und Einsatz von Landstrom ab 2030 legen.
17. Anlässlich der nunmehr ab 2030 vorgeschlagenen Jahresgrenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub ist eine zeitnahe Landstrompflicht mit möglichst wenig Ausnahmen von noch höherer Bedeutung. Der Bundesrat bekräftigt hierzu nochmals seine Stellungnahme vom 17. Dezember 2021, mit der eine sanktionsbewährte Landstrompflicht ab 2035 als nicht ausreichend ambitioniert kritisiert wurde (BR-Drucksache 721/21 (Beschluss), Ziffer 3). Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich im Trilog zur AFIR und FuelEU Maritime weiterhin für ein hohes Ambitionsniveau ab 2030 einzusetzen.
18. Schifffahrt ist zwar in Bezug auf Emissionen in Relation zu den erbrachten Transportleistungen ein umweltverträglicher Transportträger. Dennoch ist sie eine relevante Quelle für Emissionen in den Häfen. Die derzeitigen Vorgaben für die Schifffahrt zur Reduktion von Emissionen sind nicht ausreichend, um die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte einhalten zu können. Die Nachrüstung insbesondere älterer Schiffe zur effektiven Reduktion von Stickoxidemissionen ist langwierig und nur mit großem Aufwand möglich. Der Bundesrat weist insofern darauf hin, dass die neuen Grenzwerte – aufgrund der lokalen Wirkung von Stickoxid- und Feinstaubemissionen – für Stadthäfen gegenüber Häfen außerhalb von bewohnten Stadtgebieten einen massiven Wettbewerbsnachteil darstellen und besonders hohe Anforderungen bedeuten, die ohne unterstützende Maßnahmen der EU nicht erfüllt werden können.
19. Der Bundesrat hält es für geboten, dass insgesamt Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Grenzwerte auch in Hafennähe realistisch einhalten zu können, ohne die herausragende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Häfen zu gefährden.

20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich bei den weiteren Beratungen dafür einzusetzen, dass für Häfen und deren näheres Umfeld angemessene Übergangsregelungen für Stickoxid- und Feinstaubgrenzwerte aufgenommen werden, solange die Vorgaben für die Reduktion von Emissionen aus der Schifffahrt weiterhin nicht ausreichend ausgestaltet sind. Aufgrund der langen Nutzungsdauer von Seeschiffen und der derzeit noch unklaren Technologieentwicklung im Bereich emissionsarmer beziehungsweise emissionsfreier Schiffe hält der Bundesrat es für notwendig, dass Übergangsregelungen in zeitlicher Sicht ausreichend ausgestaltet werden.
21. Angesichts der mit Artikel 28 der vorgeschlagenen Richtlinie geplanten Schaffung eines Schadensersatzanspruchs für Menschen, deren Gesundheit ganz oder teilweise aufgrund eines Verstoßes gegen Grenzwerte geschädigt wurde, weist er auf das unkalkulierbare finanzielle Risiko insbesondere für Hafenstädte bei möglichen Grenzwertüberschreitungen hin.
22. Zur Absenkung der Hintergrundbelastung sind stringenteren Vorgaben zur Emissionsbegrenzung auch aller anderen Sektoren wie Industrie, Kfz-Verkehr, Flugverkehr, Hausbrand und „Offroad“-Motoren auf den Ebenen der EU und des Bundes zwingend erforderlich.

Zu Artikel 28

23. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel, die Luftqualität innerhalb der EU weiter zu verbessern und so sowohl die menschliche Gesundheit als auch die Umwelt noch stärker zu schützen.

Er stellt fest, dass es nach Artikel 28 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags möglich sein soll, Schadensersatzansprüche nach Artikel 28 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags im Rahmen von Sammelklagen geltend zu machen. Er gibt zu bedenken, dass Sammelklagen für solche Schadenersatzansprüche möglicherweise kein geeignetes Instrument darstellen. Ziel einer Sammelklage ist es, abstrakt-generell festzustellen, ob einer Vielzahl von Personen ein Schadensersatzanspruch zumindest dem Grunde nach zusteht. Bei einem Anspruch nach Artikel 28 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags dürfte es aber nicht möglich sein, für eine Vielzahl von Menschen festzustellen, ob sie durch die Luftverschmutzung beziehungsweise einen Verstoß gegen Artikel 19 Absatz 1 bis 4, Artikel 20 Ab-

satz 1 und 2, Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 des Richtlinienvorschlags geschädigt wurden oder nicht. Ob der behauptete Gesundheitsschaden kausal auf die Pflichtverletzung zurückzuführen ist oder andere Ursachen in Frage kommen, dürfte in jedem Einzelfall anders und daher konkret zu überprüfen sein. Im Rahmen einer Sammelklage könnte abstrakt-generell nur festgestellt werden, ob die Grenzwerte überschritten wurden und ob Luftqualitätspläne aufgestellt wurden. Da in Artikel 22 des Richtlinienvorschlags allerdings eine Vielzahl von Informationspflichten auch gegenüber der Öffentlichkeit verankert ist, dürften diese Fragen im Rahmen von Schadensersatzprozessen in der Regel unstrittig sein. Es besteht also kein Bedürfnis für ein gerichtliches Sammelverfahren, in dem lediglich diese Tatsachen allgemeinverbindlich festgestellt werden könnten.

24. Der Richtlinienvorschlag sieht eine erstmalige Rechtsgrundlage für einen Schadensersatzanspruch eines Einzelnen wegen Schädigung der Gesundheit durch die Überschreitung von Luftqualitätsgrenzwerten vor. Ausreichend soll sein, dass der Anspruch lediglich auf eine plausible Erklärung für das Eintreten der Schädigung gestützt werden kann. Die Kausalität der Grenzwertüberschreitung für die Schädigung soll widerlegbar vermutet werden. Dies stellt eine Beweislastumkehr für die Behörden dar. Der Bundesrat bittet, diese weitreichende Rechtsgrundlage zu überprüfen.
25. Er stellt fest, dass die Regelung in Artikel 28 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags dem Anschein nach lediglich das bei unionsrechtlich geregelten Rechtspositionen der Einzelnen nach der Rechtsprechung des EuGH stets geltende Effektivitätsgebot wiederholt. Soweit damit kein weitergehender Regelungsgehalt verbunden sein soll, wäre die Regelung daher zu streichen. Soweit das Gegenteil der Fall ist, ist aus Sicht des Bundesrates zu fordern, dass durch den Normgeber selbst konkret bezeichnet wird, welche über die allgemeinen Regeln hinausgehenden Rechtsfolgen beabsichtigt sind.
26. Der Bundesrat kritisiert ferner, dass die Regelung in Artikel 28 Absatz 6 des Richtlinienvorschlags zur Verjährung von Schadensersatzansprüchen keine absolute Höchstfrist vorsieht. Eine solche ist elementarer Bestandteil etwa des deutschen Verjährungsrechts und findet ihre legitime Daseinsberechtigung in Gedanken der Rechtssicherheit, dem Rechtsfrieden und der im Laufe der Jahre zunehmend schwieriger werdenden Beweislage. Artikel 28 Absatz 6 Satz 2 des

Richtlinienvorschlags knüpft jedoch den Beginn der Verjährungsfrist zwingend an ein subjektives Moment des Geschädigten („weiß oder nach vernünftigem Ermessen wissen müsste“). Liegen diese subjektiven Voraussetzungen nicht vor, kann dies dazu führen, dass der Schadensersatzanspruch nie verjährt. Dies würde einen erheblichen Bruch (zumindest) mit der deutschen Verjährungsdogmatik bedeuten, da § 199 Absatz 2 und 3 BGB für alle Arten von Schadensersatzansprüchen absolute Verjährungshöchstfristen vorsieht, die von einem subjektiven Element unabhängig sind. Zudem ist auch keine Rechtfertigung dafür ersichtlich, nach Kenntnis oder fahrlässiger Unkenntnis von dem Anspruch noch eine Frist von fünf Jahren für die Klageerhebung vorzusehen. Der Bundesrat fordert daher, den Mitgliedstaaten ausdrücklich zu gestatten, auch die Regelungen des nationalen Verjährungsrechts vorzusehen.

Zu Artikel 29

27. Es besteht kein Anlass dafür, den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Bemessung der Geldstrafe für natürliche Personen zu machen, wie dies in Artikel 29 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehen ist. Danach ist die Geldstrafe proportional zum Einkommen zu bemessen und die Höhe so zu berechnen, dass sie der für den Verstoß verantwortlichen Person wirksam den aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Nutzen entzieht. Demgegenüber ist – im Einklang mit den bisherigen Regelungen des europäischen Rechts – daran festzuhalten, dass für die Bemessung der Geldstrafe verschiedene Modelle denkbar und in den Mitgliedstaaten auch rechtlich vorgesehen sind, die den Strafzwecken gleichermaßen ausreichend Rechnung tragen. Für weitergehende Vorgaben seitens der EU gibt es keinen Grund.

Hinzu kommt, dass die Höhe der Geldstrafe derart berechnet werden soll, dass sie zugleich der Vermögensabschöpfung dient. Wie das deutsche Strafrecht differenziert auch das europäische Recht – aus gutem Grund – zwischen der Strafe auf der einen Seite und der Vermögensabschöpfung (Einziehung der Taterträge) auf der anderen Seite. Diese Trennung würde durch den Richtlinienvorschlag in Frage gestellt, obwohl sie sich als sachgerecht erwiesen hat. Der Aspekt der Gewinnerzielung und Nutzziehung ist nämlich für das Unrecht der Tat und die Schuld des Täters nur ein Faktor von vielen anderen, die für die Straffindung zu berücksichtigen sind. Es widerspricht daher den Anforderungen an eine gerechte Strafe, diese maßgeblich an dem Aspekt der Nutzziehung auszurichten. Die

Trennung zwischen Strafe und Vermögensabschöpfung führt auch zu einem Mehr an Transparenz in der Strafzumessung und stärkt zudem die Position derer, die durch eine Straftat einen Schaden erlitten haben. Von ihr abzurücken, besteht kein Anlass.

Direktzuleitung an die Kommission

28. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahmen direkt an die Kommission.