

COM-4/054

Brüssel, den 29. November 2001

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 15. November 2001

zu der

"Mitteilung der Kommission - Das Programm 'Saubere Luft für Europa' (CAFE):

Eine thematische Strategie für die Luftqualität"

(KOM (2001) 245 endg.)

Der Ausschuss der Regionen,

GESTÜTZT auf die Mitteilung der Kommission "Das Programm 'Saubere Luft für Europa' (CAFE): Eine thematische Strategie für die Luftqualität" - KOM (2001) 245 endg.;

GESTÜTZT auf das interne Arbeitsdokument der Kommission "Saubere Luft für Europa (CAFE)" - SEK (2001) 688;

AUFGRUND des Beschlusses der Kommission vom 5. Mai 2001, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 des EG-Vertrags mit diesem Thema zu befassen;

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 12. Juni 2001, die Fachkommission 4 "Raumplanung, Städtefragen, Energie, Umwelt" mit der Ausarbeitung einer diesbezüglichen Stellungnahme zu beauftragen;

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme zu dem "Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe" und dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft" (CdR 358/1999 fin)¹;

GESTÜTZT auf den von der Fachkommission 4 am 8. Oktober 2001 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 203/2001 rev. 1) (Berichterstatter: Herr PAIVA, Bürgermeister von

Tomar, P - PPE);

verabschiedete auf seiner 41. Plenartagung am 14./15. November 2001 (Sitzung vom 15. November) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Bemerkungen des Ausschusses der Regionen

1. Die Verbesserung der Luftqualität in Europa ist und bleibt eine Notwendigkeit, da die Gesundheit der Menschen ebenso wie die Umwelt durch die fortwährende Luftverschmutzung gefährdet ist. Das vorgeschlagene Programm muss unbedingt mit dem sechsten Umweltaktionsprogramm verzahnt werden, wobei die nachhaltige Entwicklung im Vordergrund stehen sollte. Gleichzeitig sollte es als notwendig erkannt werden, sich um die Schaffung "zukunftsfähiger Städte" - in denen die Wirtschaft floriert und gleichzeitig die Luftqualität und andere Gesundheits- und Umweltfaktoren berücksichtigt werden - zu bemühen. Im Rahmen des CAFE-Programms muss diesem Problem in umfassender und ganzheitlicher Weise Rechnung getragen werden. Der Schwerpunkt sollte auf städtische Gebiete gelegt werden, da diese entscheidend für die "saubere Luft" in Europa sind.
2. Es ist von großer Bedeutung, ein der Luftreinheit gewidmetes thematisches Programm zu entwickeln, das sich als Instrument zur **Verbesserung der Lebensqualität** versteht und daher auf die Abstimmung der einzelnen Maßnahmen und insbesondere die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den städtischen Gebieten abzielt.
3. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass folgende grundlegende Punkte berücksichtigt werden:

- **Einbindung spezifischer Maßnahmen** auf dem Gebiet der Luftreinhaltung in ein Gesamtkonzept und ihre **Verknüpfung mit verschiedenen Politikfeldern**
- Bestätigung des Prinzips der **wissenschaftlichen Grundlage** für die Entwicklung der Maßnahmen
- **Einbeziehung der verschiedenen Akteure**
- Anerkennung der Notwendigkeit, den Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die **empfindlichsten Bevölkerungsgruppen** (vor allem Kinder, Alte und Personen mit Atemwegserkrankungen) besondere Beachtung zu schenken
- Feststellung der Beziehung zwischen der unterschiedlichen **Belastung** durch Luftverschmutzung, der **Raumordnung** dem Verbraucherverhalten
- Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (in dem Sinne, dass **viele Maßnahmen auf Ebene der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ergriffen werden müssen**)
- Anerkennung der Tatsache, dass **mehr Mittel benötigt** werden, um die festgelegte Strategie sicherzustellen und die Ziele vorschriftsmäßig zu erreichen
- Einrichtung eines **Systems zur Überwachung** der Ergebnisse mit dem Ziel der Qualitätssicherung und -kontrolle.

2. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

1. Gesamtbewertung

1. Der derzeitige Vorschlag ist enttäuschend, da er zu allgemein formuliert ist und keine konkreten Hinweise enthält, wie dieses neue Programm und die laufenden Maßnahmen, die sich auf die Luftqualität auswirken, miteinander verbunden werden können.
2. Obwohl es als wichtig erachtet wird, die Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität mit den sektoralen und spezifischen Maßnahmen zu verknüpfen, werden keine Verfahren vorgeschlagen, die der Festlegung von Prioritäten und der Lösung möglicher Konflikte zwischen den Programmen dienen könnten.
3. Die erste Phase des Programms ist zu sehr auf Partikelbestandteile und Ozon ausgerichtet. Auch wenn diese Schadstoffe ein Problem darstellen, das kurzfristiges Handeln erforderlich macht, und mit ihnen ein große Zahl von Emissionsquellen direkt oder indirekt verbunden ist, werden durch die starke Verengung des Blickwinkels die Integrationsziele des Programms eingeschränkt. Unangesprochen bleiben beispielsweise die Probleme der Klimaveränderungen und der dauerhaften organischen Schadstoffe, mit denen vielfältige andere Probleme verbunden sind und die andere Eingriffe erfordern.

2. **Wissenschaftliche Grundlage für die Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität**

1. Auf die Weiterentwicklung bestehender Mechanismen zur Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Formulierung von Maßnahmen, Prioritäten und Strategien wird in zu allgemeiner Weise Bezug genommen.
2. Die Verbindungen zum sechsten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung werden zwar betont, sind aber in dieser Form zu beanstanden. Der Bereich der Luftverschmutzung steht nicht im Mittelpunkt der gegenwärtig erörterten Fassung des sechsten Rahmenprogramms. Hier werden nur die Verbindungen zwischen Umweltbelastung, d.h. der Belastung durch kleine Schadstoffmengen, und der Gesundheit betrachtet. Darüber hinaus wird festgestellt, dass dem Zeitplan entsprechend die im sechsten Rahmenprogramm finanzierten Vorhaben bis 2004, dem Zeitpunkt also, an dem das hier in Frage stehende thematische Programm entwickelt wird, nicht abgeschlossen sein werden.
3. Im Hinblick auf die Bekämpfung der Luftverschmutzung wurden verschiedene Gruppen und Initiativen ins Leben gerufen, die potentiell bedeutende Beiträge leisten und über den Bereich des EU-Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung hinausgehen. Als Beispiele können dienen: der Europäische Rat der Angewandten Wissenschaften und der Ingenieurwissenschaft (Euro-CASE), die Europäische Wissenschaftsstiftung (ESF), das Europäische Programm für Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technik (COST) und die EUREKA-Initiative, die das EUROTRAC-Programm gegen die Luftverschmutzung umfasst.
4. Es ist notwendig, Mechanismen festzulegen, die einen wirklichen Zugang zu den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen ermöglichen.

3. **Akteure**

1. Es wird nicht erklärt, welche Rolle die einzelnen Einrichtungen im Rahmen des CAFE spielen sollen. Dies betrifft vor allem die Europäische Umweltagentur und

das ETC-AQ (Thematisches Zentrum für Luftqualität), die eine wichtige Funktion hinsichtlich der Sammlung und Veröffentlichung von Informationen und hinsichtlich technischer Analysen ausüben.

2. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist in unangemessener Weise nach dem "top-down"-Prinzip konzipiert, dem zufolge die Bürger nur Empfänger der veröffentlichten Informationen sind.
3. Da zwischen Luftverschmutzung und Raumordnung ein wesentlicher Zusammenhang besteht, der sich in der Intensität der Emissionen und den möglichen Gesundheits- oder Umweltschäden manifestiert, muss den Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle auf diesem Gebiet zukommen (auf diesen Aspekt wird in dem Dokument nur am Rande eingegangen).
4. Das proaktive Handeln der Gebietskörperschaften ist auf verschiedenen Ebenen von grundlegender Bedeutung:
 - Als Akteure der Raumordnung verfügen sie über die Möglichkeiten, die Verteilung der Emissionsquellen und der Bevölkerungsgruppen, die den Emissionen ausgesetzt sind, strukturell zu beeinflussen.
 - Als Akteure der Raumordnung entscheiden sie über das örtliche Verkehrsnetz und die Entwicklung nachhaltiger Alternativen mit.
 - Bei ihrer planerischen Tätigkeit müssen sie, wie es auch im Vorschlag heißt, den durch die Luftverschmutzung besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit widmen.
 - Sie informieren die Bürger und fördern die Beteiligung der Öffentlichkeit.
 - Sie beziehen die Akteure vor Ort in die Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ein.
 - Sie schaffen Verbindungen zu Maßnahmen der übergeordneten Ebene, die Auswirkungen auf die Luftqualität in der jeweiligen Region haben.
5. Damit die Beteiligung der Gebietskörperschaften gestärkt wird, müssen diese über ihre bisherigen Kompetenzen und die Möglichkeit, als Verwaltungsorgan aus eigener Initiative Maßnahmen zu treffen, hinaus neue Kompetenzen sowie die diesbezüglich notwendigen finanziellen und operationellen Mittel erhalten.
6. Angesichts einer auf Mobilisierung abzielenden Strategie und einer anerkanntermaßen komplexen Materie ist es wichtig, dass sowohl die Entscheidungsträger als auch die Bürger über die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die noch bestehenden Unklarheiten richtig informiert werden. Daher sollten die Beziehungen zwischen Wissenschaftlern, Entscheidungsträgern, lokalen Akteuren und Medienvertretern intensiviert werden.

4. **Wissenschaftliche, technische und organisatorische Aspekte**

1. Unbeantwortet bleiben verschiedene wissenschaftliche, technische und organisatorische Fragen, die für die Durchführung des Programms grundlegend sind:
 - Festlegung der Verfahren und Zuständigkeiten für die Sammlung, Bearbeitung und

- Bewertung von Daten zur Luftqualität und zu Emissionen,
- Festlegung der Modalitäten für die Einbeziehung von Daten aus anderen (nicht-offiziellen) Quellen nach vorheriger Qualitätsprüfung,
- Errichtung von Datenbanken, zu denen Wissenschaftler und die an strategischen Entscheidungen Beteiligten Zugang haben,
- Verwendung von Simulationsmodellen zur Darstellung der Luftverschmutzung, um Entscheidungshilfen zu bieten (z.B. Annahme eines Modell-Systems für die gesamte Union),
- Förderung der Entwicklung und der Verwendung von Prognosemodellen für die Luftverschmutzung, um Entscheidungen in den lokalen und regionalen Verwaltungen zu erleichtern,
- Verknüpfung von Überwachung und Simulation der Luftqualität mit der Information, die zur Bestimmung möglicher Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen benötigt wird,
- Entwicklung von Informationssystemen im Bereich Gesundheit und Umwelt, auf deren Grundlage Kausalzusammenhänge ermittelt und Präventiv- sowie Abhilfemaßnahmen durchgeführt werden können,
- Einrichtung thematischer Arbeitsgruppen, die über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen und die Entwicklung von Maßnahmen kontinuierlich unterstützen.
- Festlegung von Mechanismen zur Umsetzung des Programms (Organisation, personelle und technische Ressourcen, Finanzierung).

5. Grundsätze für die Verwaltung

1. Ein wirkungsvolles, auf die Verbesserung der Luftqualität abzielendes Programm, das ein dauerhaftes und stetiges Eingreifen erlaubt, muss sich an bestimmten Verwaltungsgrundsätzen ausrichten:

- CAFE muss ein **integriertes und langfristiges Programm** zur Entwicklung von Maßnahmen sein, mit denen die Luftqualität in der EU verbessert werden kann.
- CAFE sollte nicht nur ein Programm zur Harmonisierung laufender Entwicklungen (vor allem auf Rechtsebene) sein, sondern auch ein **dynamisches Programm zur aktiven Koordinierung** der Entscheidungsprozesse in der EU.
- CAFE muss auf genau festgelegte Zeiträume (z.B. von fünf Jahren) ausgerichtet sein, u.a. für die **Entwicklung der Maßnahmen/Instrumente, die Überwachung, die wissenschaftliche Überprüfung und die Weiterentwicklung der Strategie**.
- CAFE muss auf europäischer Ebene zur Errichtung eines kohärenten Systems führen, damit hinsichtlich einer Reihe spezifischer Schadstoffe **verpflichtende Ziele im Bereich der Luftqualität** festgelegt werden.
- CAFE muss die Mitgliedstaaten und die von ihnen ernannten Behörden dazu verpflichten, **Systeme zur Bewertung der Luftqualität** in ihren Gebieten zu errichten.
- CAFE muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten **Pläne und Aktionsprogramme** erarbeiten, um handeln zu können, sobald die Luftqualität den festgelegten Kriterien nicht entspricht.
- CAFE muss zur Errichtung eines **Überwachungssystems** führen, das auf der Gewährleistung und Kontrolle der Qualität der kurz- und mittelfristigen Ergebnisse beruht und auf alle Akteure angewandt wird.
- CAFE muss die Grundlage für ein umfassendes und zusammenhängendes System zur **Ermittlung, Sammlung, Bearbeitung, Übermittlung und Veröffentlichung von Informationen** schaffen. Der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Akteuren lässt sich durch das folgende Schema darstellen:

Forschung ⇔ technische Analyse ⇔ Strategie ⇔ Beschlussfassung.

Brüssel, den 15. November 2001

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Jos CHABERT

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 317 vom 06.11.2000, S. 35

--

--

CdR 203/2001 fin (PT-EN) ML-HK/S/ .../...

CdR 203/2001 fin (PT-EN) ML-HK/S/ue

CdR 203/2001 fin (PT-EN) ML-HK/S/ue

CdR 203/2001 fin (PT-EN) ML-HK/S/ue