Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Sitta, Renata Alt,
Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/8873 –**

Politische Einflussnahme auf die wissenschaftliche Bewertung und Messung von Luftschadstoffen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Direktor des Instituts für Biologische Sicherheitsforschung in Halle Alexander S. Kekulé hat u. a. in der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ vom 8. November 2018 ausgeführt, dass die Weltgesundheitsorganisation WHO noch im Oktober 1995 die „Berechnung von Richtwerten für NO₂“ aufgrund wenig belastbarer und z. T. widersprüchlicher Forschungsergebnisse abgelehnt habe. Die Ausführungen von Alexander S. Kekulé legen nach Ansicht der Fragesteller den Schluss nahe, dass die EU die WHO dennoch auf die Festlegung eines Richtwerts gedrängt hat, worauf die Expertengruppe der WHO auf ältere Studien zurückgriff, die den Zusammenhang von Atemwegserkrankungen bei Kindern und dem Vorhandensein eines Gasherds in der Wohnung untersuchte, und diese Daten im Rahmen einer Metaanalyse auswertete. Der sich daraus ergebende Bericht der WHO-Gutachter sei „nahezu identisch, aus einem fünf Jahre älteren Bericht der US-Umweltbehörde abgeschrieben“, die allerdings „keine Dosis-Wirkungs-Beziehung ergeben.“

Vermutlich bezieht sich der Hinweis Kekulé auf das Review-Papier „Air Quality Criteria for Oxides of Nitrogen“, US Environmental Protection Agency (EPA), 1993, das wie die WHO insbesondere auch die o. g. Gasherd-Studie in den Fokus stellt. Während die Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten EPA zum Schluss kommt: „Most studies did not find any effects, [...] the basic conclusion is that there is insufficient epidemiological evidence to make any conclusion about the long- or short-term effects of NO₂ on pulmonary function“ (Volume III, S. 14 – 84), leitet die WHO dagegen auf Grundlage der gleichen Datenbasis schließlich den Richtwert von 40 µg/m³ ab.

Die Erklärung einer Einflussnahme seitens der EU erscheint aus Sicht der Fragesteller insoweit plausibel, als dass sie sich mit folgender Schlussfolgerung der Fraktion der FDP im Antrag „Stickoxid-Grenzwert und Messverfahren auf den Prüfstand“ vom 16. Oktober 2018 (Bundestagsdrucksache 19/5054) deckt: „In der WHO-Studie wird an verschiedenen Stellen klar dargestellt, dass aus den

gewonnenen Erkenntnissen gerade kein Richtwert abgeleitet werden kann. Dass dies dennoch geschieht, deutet auf eine politische oder ideologische Einflussnahme in der Schlussfolgerung (40 µg/m³ als Langzeit-Richtwert) hin.“

Falls diese Vorwürfe tatsächlich zutreffen sollten, wäre dies nach Auffassung der Fragesteller ein beispielloser Vorgang. Daher soll hier die Kenntnis der Bundesregierung über das Zustandekommen der o. g. Studie und die Rolle der Bundesregierung bei der Implementierung des Grenzwerts in europäisches Recht beleuchtet werden.

Der in den WHO-Luftgüteleitwerten (WHO Air Quality Guidelines for Europe) vorgeschlagene Langzeit-Richtwert von 40 µg/m³ fand schließlich als Grenzwert Niederschlag in der Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG), in deren Anlage 3 auch die Messvorschriften definiert sind. Derzeit findet im Rahmen eines so genannten „Fitness Checks“ eine Überprüfung u. a. der Richtlinie 2008/50/EG statt. Näher beleuchtet werden sollen in dieser Anfrage zusätzlich die Änderungen der Messvorschriften seit Bestehen der Richtlinie, bisherige „Fitness Checks“ und die Rolle der deutschen Bundesregierung in diesem Prozess der Überprüfungen und Änderungen bis heute.

1. Seit wann sind der Bundesregierung Vorwürfe bekannt, dass die Herleitung des Langzeitrichtwerts von 40 µg/m³ durch die WHO auf kaum belastbaren wissenschaftlichen Grundlagen beruht bzw. womöglich auf Druck der EU erst entstand (Abfrage über Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI – und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit – BMU – mit Umweltbundesamt ausreichend)?
2. Welche Hinweise hat die Bundesregierung darauf, dass diese Vorwürfe zumindest teilweise zutreffen könnten?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Vorwürfe und Hinweise zur Herleitung des Langzeitrichtwerts für Stickstoffdioxid von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft waren der Bundesregierung im Rahmen der Diskussion um Fahrverbote für Diesel-Kraftfahrzeuge mit hohen Stickstoffoxidemissionen bekannt.

3. Welche rechtlichen Konsequenzen könnte nach Ansicht der Bundesregierung eine Einflussnahme auf eine Studie im Auftrag der EU im Sinne der Vorwegnahme des gewünschten Ergebnisses – ganz allgemein und unabhängig von diesem möglichen Einzelfall – für den Auftraggeber bzw. im Falle einer bewussten Ergebnismanipulation für den Auftragnehmer haben?

Zu hypothetischen Fragestellungen nimmt die Bundesregierung keine Stellung.

4. Wer hat die Studie „Nitrogen oxides“ Geneva, World Health Organization, 1997 (Environmental Health Criteria, No. 188, abrufbar unter www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc188.htm), in der der Langzeitrichtwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für NO_2 nach Kenntnis der Fragesteller erstmals errechnet wurde, nach Kenntnis der Bundesregierung in Auftrag gegeben (falls es nach Kenntnis der Bundesregierung frühere Studien mit gleichem Ergebnis gab, bitte nennen)?

Hat die Bundesregierung Erkenntnisse, ob es im Vorfeld der Studie dazu Abstimmungen zwischen Gremien oder einzelnen Personen der EU gab?

Nach den vorliegenden Informationen handelt es sich um eine Studie, die vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation sowie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) finanziert wurde. Weitergehende Kenntnisse zur Beauftragung liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Bundesregierung kann nicht bestätigen, dass es im Vorfeld der Studie Abstimmungen zwischen Gremien oder einzelnen Personen der EU gab.

5. Welche Gremien auf EU-Ebene waren nach Kenntnis der Bundesregierung im Zeitablauf wie an der Grenzwertfindung für NO_2 inklusive Beauftragung geeigneter Studien beteiligt und welche Rolle spielte dabei die Bundesregierung?
7. Welche Stellungnahmen hat die Bundesregierung im Rahmen der Grenzwertfindung für NO_2 und der Festlegung der Messvorschriften abgegeben?

Die Fragen 5 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid wurden im Jahr 1999 durch die Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft festgelegt. Die Richtlinie wurde im Verfahren der Zusammenarbeit erlassen. Beteiligte Institutionen waren die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Rat. Die Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid wurden unverändert in die Richtlinie 2008/50/EG übernommen. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Richtlinien jeweils zugestimmt.

6. Steht die Bundesregierung zu den von Alexander S. Kekulé geäußerten Vorwürfen im Austausch mit ihm, der EU, der WHO oder anderen Stakeholdern, und wenn ja, wie, und wann fand dieser Austausch jeweils statt, wer war jeweils beteiligt, und zu welchen Ergebnissen hat der Austausch geführt?

Wenn nein, wird die Bundesregierung den Austausch hierzu mit Alexander S. Kekulé sowie mit Stellen der EU und der WHO suchen (warum ggf. warum nicht)?

Die Bundesregierung steht hierzu nicht im Austausch mit Alexander S. Kekulé, der EU oder der WHO. Auf die Antwort zu den Fragen 19 bis 21 wird verwiesen.

8. Auf welcher Grundlage beruht nach Kenntnis der Bundesregierung das Datenqualitätsziel bezüglich der Unsicherheiten der Modellrechnungen für NO_2 -Jahresdurchschnittswerte von 30 Prozent (vgl. Richtlinie 2008/50/EG Anhang I)?

Das Datenqualitätsziel in Anhang I der Richtlinie 2008/50/EG basiert auf der entsprechenden Regelung in Anhang VIII der Richtlinie 1999/30/EG.

9. Welche „Fitness Checks“ und weitere Überprüfungen der Richtlinie 2008/50/EG gab es nach Kenntnis der Bundesregierung seit Bestehen der Richtlinie, welche Ergebnisse hatten diese Überprüfungen jeweils bezüglich der NO₂-Grenzwerte und der Ortsbestimmung der Probenahmestellen, und welche Stellungnahmen der Bundesregierung bzw. des Umweltbundesamts gab es hierzu jeweils?
10. Welche Stellungnahmen anderer Regierungen innerhalb der EU bzw. deren zuständigen Behörden gab es nach Kenntnis der Bundesregierung im Rahmen der „Fitness Checks“, und wie hat die Bundesregierung ggf. darauf reagiert?
11. Inwieweit ist nach Ansicht der Bundesregierung das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) der Europäischen Kommission geeignet, die Richtlinie 2008/50/EG anzupassen, und welche Initiativen Deutschlands oder Initiativen aus anderen europäischen Ländern hat es im Rahmen dieses Programms gegeben, diese Richtlinie zu ändern?

Was war ggf. jeweils die Zielrichtung, und wie hat sich die Bundesregierung zu diesen Initiativen ggf. jeweils positioniert?

Die Fragen 9 bis 11 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der derzeit laufende Fitness-Check der Europäischen Kommission, der im Jahr 2017 begann, ist der erste seit Inkrafttreten der Richtlinie 2008/50/EG. Der Fitness-Check soll im Herbst 2019 abgeschlossen werden. Im Rahmen des Fitness Checks fanden schriftliche Konsultationen der Interessengruppen und Mitgliedstaaten sowie Workshops und Befragungen von Behörden und Experten statt. Deutschland hat sich in diesem Prozess in Form von Beiträgen des Umweltbundesamtes und der Länder beteiligt, da es insbesondere um wissenschaftliche Fragestellungen sowie Erfahrungen zum Vollzug der Richtlinie geht. Beiträge zum Fitness-Check, unter anderem der Beitrag des Umweltbundesamtes, sind unter https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-support-fitness-check-eu-ambient-air-quality-directives_de#about-this-consultation verfügbar. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Ad-hoc Stellungnahme „Saubere Luft Stickstoffoxide und Feinstaub in der Außenluft: Grundlagen und Empfehlungen“ der Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaften vom April 2019 in den Prozess einzubringen. Sollte der Fitness Check zum Ergebnis kommen, dass eine Änderung der Richtlinie 2008/50/EG angezeigt ist, werden die Arbeiten hierzu innerhalb der Europäischen Kommission frühestens im Herbst 2019 beginnen. In diesen Prozess wird die Bundesregierung sachgerecht Positionen einbringen.

12. Wann und wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung Anhang III der Richtlinie 2008/50/EG seit Bestehen bezüglich der Ortsbestimmung der Probenahmestellen tatsächlich geändert, auf wessen Initiative erfolgten diese Änderungen jeweils, und wie hat sich die Bundesregierung dazu jeweils verhalten?

Welche konkreten Stellungnahmen der Bundesregierung oder des Umweltbundesamts gab es hierzu, und wo sind diese ggf. veröffentlicht?

Anhang III der Richtlinie 2008/50/EG wurde auf Initiative der Europäischen Kommission durch die Richtlinie (EU) 2015/1480 der Kommission vom 28. August 2015 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinien 2004/107/EG und 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend Referenzmethoden, Datenvalidierung und Standorte für Probenahmestellen zur Bestimmung

der Luftqualität (ABl. L 226 vom 29.8.2015, S. 4) geändert. Durch diese Richtlinie wurden unter anderem Bestimmungen zur kleinräumigen Positionierung von Probenahmestellen präzisiert. Deutschland hatte sich dafür eingesetzt, dass die im Wesentlichen technischen Änderungen erst mittelfristig im Rahmen einer grundlegenden Revision der Richtlinie 2008/50/EG vorgenommen werden. Bei der Abstimmung im Rat am 16. Juni 2015 hat sich Deutschland im Hinblick darauf, dass die deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten sich zugunsten der Änderung ausgesprochen hat, enthalten. Die Protokollerklärung Deutschlands wurde nicht veröffentlicht.

13. Welche weiteren Änderungen der Richtlinie 2008/50/EG gab es nach Kenntnis der Bundesregierung seit deren Bestehen?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

14. Wie interpretiert die Bundesregierung den Satz „Der Messeinlass darf nicht in nächster Nähe von Emissionsquellen angebracht werden, um die unmittelbare Einleitung von Emissionen, die nicht mit der Umgebungsluft vermischt sind, zu vermeiden“ in der Anlage 3 C. „Kleinräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen“ der Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV)?

Sind bei den hier benannten Emissionsquellen auch Emissionsquellen des Straßenverkehrs gemeint oder ausschließlich übrige Emissionsquellen?

Wie begründet die Bundesregierung ihre Interpretation?

15. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung darüber, ob ihre Interpretation mit der des Richtliniengebers und der der übrigen Länder der EU übereinstimmt?

Die Fragen 14 und 15 werden aufgrund ihres Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Anlage 3 der 39. BImSchV regelt die Beurteilung der Luftqualität und Lage der Probenahmestellen. Die zitierte Regelung bezieht sich allgemein auf Emissionen. Für den Vollzug der 39. BImSchV und damit auch die Auslegung von Regelungen der 39. BImSchV sind die Behörden der Länder zuständig. Der Bundesregierung liegen keine Informationen über Interpretationen der Europäischen Kommission oder anderer Mitgliedstaaten vor.

16. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Tweet des Mitglieds der EU-Kommission Karmenu Vella vom 1. Februar 2019: „Klarstellung zu #Luft – Qualität: Unsere letztes Jahr gestartete Überprüfung klärt, ob die Werte streng genug sind, um die Ziele unserer Politik zu erreichen. #Gesundheit Die #Grenzwerte, wenn verändert, würden NUR STRENGER #Stickstoffdioxid“ vor dem Hintergrund, dass die Überprüfung noch gar nicht abgeschlossen ist?

Wie hat die Bundesregierung sich gegen diese Vorfestlegung gewehrt?

Falls nicht, warum nicht, und hat die Bundesregierung vor, dies zu tun?

Aus Sicht der Bundesregierung stellt diese Meinungsäußerung keine Vorfestlegung dar. Die Ergebnisse der laufenden Überprüfung bleiben abzuwarten. Auf die Antworten zu den Fragen 9 bis 11, 17 und 18 wird verwiesen.

17. Mit welchen Stellungnahmen und mit welcher Zielrichtung hat sich die Bundesregierung bzw. das Umweltbundesamt in den Prozess des derzeit laufenden „Fitness Checks“ bisher eingebracht?
18. Wie sieht der reguläre Ablauf dieses „Fitness Checks“ im Zeitverlauf aus, welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, sich in den Prozess noch einzubringen, und mit welcher Zielrichtung möchte sie das tun?

Die Fragen 17 und 18 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 9 bis 11 verwiesen.

19. Welche rechtlichen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für ein Aussetzen von Schadstoffgrenzwerten (vgl. www.tagesspiegel.de/politik/verkehrsminister-scheuer-will-aussetzung-der-feinstaub-grenzwerte-diskutieren/23904174.html)?
20. Plant die Bundesregierung ein Aussetzen des NO₂-Jahresmittelgrenzwerts auf nationaler Ebene?
21. Wie will die Bundesregierung ggf. ein Aussetzen des NO₂-Jahresmittelgrenzwerts auf europäischer Ebene erreichen?

Die Fragen 19 bis 21 werden gemeinsam beantwortet.

Für die Bundesregierung sind das geltende europäische Recht und die geltenden Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid maßgeblich.