

LUFTQUALITÄT

Vorschlag COM(2022) 542 vom 26. Oktober 2022 für eine **Richtlinie über Luftqualität und sauberere Luft für Europa (Neufassung)**

cepAnalyse Nr. 11/2023

KURZFASSUNG [\[zur Langfassung\]](#)

Hintergrund | Ziel | Betroffene

Hintergrund: In den letzten Jahrzehnten konnte die Luftqualität in der EU erheblich verbessert werden. Die EU will nun bis 2030 die Zahl „vorzeitiger Todesfälle“ aufgrund von Luftverschmutzung nochmals um 55% gegenüber 2005 verringern. Dazu sollen die EU-Luftqualitätsnormen „enger“ an die unverbindlichen Leitlinien zur Luftqualität der Weltgesundheitsorganisation (WHO) von 2021 („WHO-Luftqualitätsleitlinien“) angeglichen werden, in denen die empfohlenen Richtwerte und Zwischenziele für die lokale Schadstoffkonzentration („Immission“) erheblich verschärft wurden.

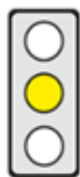
Ziel: Die Luftqualität in der EU soll „schrittweise“ auf ein Niveau verbessert werden, das „nach wissenschaftlichen Erkenntnissen“ nicht mehr als schädlich für die menschliche Gesundheit und die natürlichen Ökosysteme gilt und zu einer „schadstofffreien Umwelt“ bis spätestens 2050 beiträgt. Dazu sollen die Immissionsgrenzwerte verschärft werden.

Betroffene: Einwohner, vulnerable Gruppen, Landwirtschaft, Industrie und Unternehmen in Überschreitungsgebieten.

Kurzbewertung

Pro

Die EU-Grenzwerte werden – wie bisher – in Höhe der strengsten WHO-Zwischenziele festgelegt. Sie vollständig an die noch strengeren, rein gesundheitsbezogenen WHO-Richtwerte anzugleichen, würde einer umfassenden Abwägung aller Aspekte inklusive des Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht gerecht.



Contra

- ▶ Die neuen EU-Grenzwerte ab 2030 festzulegen, ist verfrüht, denn so müssten mehr zusätzliche Luftreinhaltemaßnahmen ergriffen werden, obwohl viele Grenzwerte durch die geplante Dekarbonisierung Mitte der 2030er-Jahre oft annähernd erreicht würden. Das wäre unverhältnismäßig.
- ▶ Durch die Verschärfung des Ozon-Zielwerts ergeben sich kaum gesundheitliche Verbesserungen zum Status quo.
- ▶ Die Pflicht, ggf. ab 2026 nach Überschreitung der ab 2030 gültigen Grenzwerte innerhalb von zwei Kalenderjahren einen Luftqualitätsplan zu erstellen, würde zu einer faktischen Vorverlegung der Pflicht, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, und zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen.

Zielsetzung und Überprüfung der Luftqualitätsnormen [Langfassung A.2–3, C.1.2]

Kommissionsvorschlag: Ein „Null-Schadstoff-Ziel“ soll die Luftqualität so verbessern, dass sie nicht mehr schädlich für die Gesundheit und die Umwelt ist und zu einer „schadstofffreien Umwelt“ bis spätestens 2050 beiträgt. Die Kommission muss bis Ende 2028 prüfen, ob eine Überarbeitung nötig ist, um die Richtlinie an neue WHO-Luftqualitätsleitlinien und wissenschaftliche Erkenntnisse „anzugleichen“ – danach alle fünf Jahre, oder „häufiger“, wenn „wesentliche“ neue wissenschaftliche Erkenntnisse dies „erforderlich machen“.



cep-Bewertung: „Null-Schadstoff-Ziel“ und „schadstofffrei“ suggerieren die Möglichkeit, Schadstoffimmissionen auf null abzusenken und dass das gesundheitlich unschädliche Niveau zwingend Schadstofffreiheit erfordere. Das ignoriert natürliche Emissionsquellen. Die Überprüfungsvorgaben setzen die Kommission unter Rechtfertigungsdruck, wenn sie nach umfassender Güterabwägung keine „vollständige Angleichung“ an künftige WHO-Luftqualitätsleitlinien und neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorschlagen will.

Höhe der EU-Grenz- und -Zielwerte [Langfassung A.4.1, C.1.3]

Kommissionsvorschlag: Die neuen EU-Grenzwerte werden – wie bisher – in Höhe der strengsten WHO-Zwischenziele festgelegt, wobei die strengeren WHO-Richtwerte als langfristige Orientierung dienen. Dagegen werden für Ozon die strengeren WHO-Richtwerte zur Bestimmung der EU-Zielwerte herangezogen.



cep-Bewertung: Die vorgeschlagenen EU-Grenzwerte sind ein ausgewogener Kompromiss zwischen Gesundheitsschutz und umfassenden Kosten-Nutzen-Aspekten. Die im EU-Parlament geforderte „vollständige Angleichung“ der EU-Grenzwerte an WHO-Richtwerte sind, wenn überhaupt, größtenteils nicht durch kosteneffiziente Maßnahmen und oft auch nicht durch rein technische Maßnahmen erreichbar. Die Folge wären unverhältnismäßige Kosten und Einschränkungen des öffentlichen Lebens (z.B. Fahrverbote).

Frist zur Einhaltung der EU-Grenz- und -Zielwerte [Langfassung A.4.1, C.1.1.4]

Kommissionsvorschlag: Die neuen EU-Grenz- und -Zielwerte sind ab 2030 einzuhalten. Zudem darf ab 2030 der Indikator der durchschnittlichen Luftbelastung (Average Exposure Indicator, AEI) für PM_{2,5} und NO₂ einen Wert nicht überschreiten, der um 25% niedriger ist als der AEI zehn Jahre zuvor, außer er liegt bereits unter 5 bzw. 10 µg/m³.



cep-Bewertung: Die Dekarbonisierung in Industrie und Gebäuden sowie die EURO-6/VI-Normen bei Kraftfahrzeugen greifen vollumfänglich erst Mitte der 2030er. Die Gültigkeit der neuen Grenzwerte sollte auf 2035 verschoben werden, um soziale und ökonomische Verwerfungen zu minimieren. Dann würden Grenzwerte schon ohne zusätzliche Maßnahmen annähernd oder mit milderer Maßnahmen leichter erreicht. Kostspielige zusätzliche Reduktionsmaßnahmen bei weitflächiger Grenzwertüberschreitung würden so vermieden.

Information der Öffentlichkeit [Langfassung A.8, C.1.4]

Kommissionsvorschlag: Die Mitgliedstaaten müssen einen Luftqualitätsindex für SO₂, NO₂, PM₁₀, PM_{2,5} und Ozon festlegen und mit einer stündlichen Aktualisierung öffentlich zur Verfügung stellen, welcher die Empfehlungen der WHO berücksichtigt und auf den von der Europäischen Umweltagentur bereitgestellten Luftqualitätsindizes aufbaut.



cep-Bewertung: Die nationalen Luftqualitätsindizes sollten nicht unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen WHO-Empfehlungen kategorisiert werden müssen, sondern sich nur an den gültigen Grenz- und Zielwerten orientieren. Denn nur diese bilden – wenn nach sorgfältiger Abwägung der Vorteile und sozio-ökonomischen Kosten getroffen – verhältnismäßige Immissionsniveaus ab. Das beugt zudem irrtümlichem Alarmismus vor.

Luftqualitätsmanagement [Langfassung A.5, C.1.5]

Kommissionsvorschlag: Die Mitgliedstaaten müssen sich bemühen, die „beste Luftqualität“ und ein „hohes Schutzniveau“ für die Gesundheit „im Einklang mit den von der WHO veröffentlichten Luftqualitätsleitlinien“ zu erreichen. Sie können die Einhaltungfrist der Grenzwerte für Feinstaub oder NO₂ bis höchstens 2035 in Gebieten verschieben, in denen die Einhaltung nicht fristgerecht möglich ist wegen „standortspezifischer Ausbreitungsmerkmale“, das Gelände-relief betreffender Randbedingungen, ungünstiger klimatischer Bedingungen oder grenzüberschreitender Emissionen.



cep-Bewertung: Die Anforderungen, sich um die „beste Luftqualität“ und ein „hohes Schutzniveau“ im Einklang mit WHO-Leitlinien zu bemühen, sind unbestimmt und schaffen Rechtsunsicherheit. Sie stehen im Widerspruch zu den demokratisch festgelegten Grenzwerten und erzeugen öffentlichen Druck, diese ohne Rücksicht auf Kosten überzuerfüllen. Die Fristverlängerung in Gebieten mit erschwerenden Bedingungen um 5 Jahre ist sinnvoll.

Luftqualitätspläne und kurzfristige Aktionspläne [Langfassung A.6–7, C.1.6]

Kommissionsvorschlag: Liegen die Schadstoffwerte in einem Gebiet ab dem dritten Jahr nach Inkrafttreten bis Ende 2029 über einem neuen Grenzwert, müssen die Mitgliedstaaten so bald wie möglich, spätestens jedoch zwei Jahre nach dem Kalenderjahr der Überschreitungsfeststellung, einen Luftqualitätsplan erstellen. Die Mitgliedstaaten können in Aktionsplänen „wirksame Maßnahmen“ zur Kontrolle und vorübergehenden Aussetzung von Tätigkeiten vorsehen.



cep-Bewertung: Die Pflicht, ggfs. ab 2026 nach Überschreitung der ab 2030 gültigen Grenzwerte innerhalb von zwei Kalenderjahren einen Luftqualitätsplan zu erstellen, würde zu einer faktischen Vorverlegung der Pflicht, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, und zu unnötigem Verwaltungsaufwand in fast der ganzen EU führen. Wenn Tätigkeiten zeitweise ausgesetzt werden dürfen, muss auf Verhältnismäßigkeit geachtet werden.