



Bewertung des Vorschlags der Europäischen Kommission zu einer künftigen Luftqualitätspolitik („Air Quality Package“)

2013 wurde von der Europäischen Kommission zum „Jahr der Luft“ erklärt. Es sollte das Jahr werden, in dem eines der dringlichsten Probleme Europas im Bereich des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz endlich adäquat adressiert würde: Die mangelnde Luftqualität. Denn obwohl sich die Luftqualität seit den 1990er-Jahren deutlich verbessert hat, sind nach wie vor über 90 Prozent der Bevölkerung in Europas Städten Schadstoffkonzentrationen in der Atemluft ausgesetzt, die ihre Gesundheit schädigen. Immer noch sterben jährlich rund 400.000 Menschen in Europa vorzeitig an den Folgen zu schlechter Atemluft. Insbesondere Feinstaub, Stickoxide und bodennahes Ozon führen zu schweren oder gar tödlichen Erkrankungen der Atemwege und des Herz-Kreislauf-Systems. Dadurch entstehenden Kosten in Höhe von bis zu 940 Milliarden Euro pro Jahr¹, die die europäische Volkswirtschaft belasten. Doch die hohen Schadstoffkonzentrationen in der Atemluft machen auch Umwelt und Klima zu schaffen: So sind zwei Drittel der zu „Natura 2000“-Schutzgebieten erklärten Ökosysteme durch Versauerung und Überdüngung gefährdet, weil die so genannten „critical loads“ für Stickstoff- und Schwefeleinträge überschritten werden und kurzlebige Klimaschadstoffe wie Ruß oder Ozon führen zu einer Temperaturerhöhung der Erde.

Das am 18. Dezember 2013 von EU-Umweltkommissar Janez Potočnik vorgestellte „Air Quality Package“ soll eine Luftqualität sicher stellen, „von der keine inakzeptablen Auswirkungen bzw. Gefahren für Mensch und Umwelt ausgehen“². An diesem Anspruch messen auch die Kampagne „[Rußfrei fürs Klima](#)“ sowie das LIFE+-Projekt „[Clean Air](#)“ die vorliegenden Gesetzesentwürfe und nehmen im Folgenden eine Bewertung aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vor. Dazu vergleichen wir die Vorschläge der EU-Kommission mit den Forderungen der Kampagnen zu Beginn des „Jahres der Luft“³. Neben den drei im Luftqualitätspaket enthaltenen Bausteinen, dem Programm „Saubere Luft für Europe“, der Revision der nationalen Emissionshöchstmengen (National Emission Ceilings, NEC) und der neuen Regulierung für mittlere Feuerungsanlagen (Medium Scale Combustion, MSC) wurden dabei auch Bereiche adressiert, die keine Berücksichtigung im Gesetzespaket finden, namentlich die Luftqualitätsrichtlinie (Air Quality Directive, AOD) sowie die Verordnung über nicht-straßengebundene mobile Maschinen und Geräte (NRMM).

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_en.htm

² Gesamtziel im Bereich der Luftreinhaltung laut 6. Umweltaktionsprogramm (UAP) der EU. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0031:DE:HTML>

³ <http://www.russfrei-fuers-klima.de/kampagne/jahr-der-luft/forderungen-zur-tsap/> sowie zu NRMM: http://www.cleanaireurope.org/fileadmin/user_upload/redaktion/downloads/DUH/Konsultation_NRMM_2013_Stellungnahme_final.pdf

1. Programm „Saubere Luft in Europa“

Mit dem Programm „Saubere Luft für Europa“ beschreibt die Kommission Ausrichtung und Umfang der künftigen Luftqualitätspolitik in Europa. Das Programm stellt damit die Weiterentwicklung der „Thematischen Strategie für Luftverschmutzung“ (Thematic Strategy for Air Pollution, TSAP) von 2005 dar und benennt das Ziel, bis zum Jahr 2020 die vollumfängliche Einhaltung der geltenden Luftqualitätsstandards erreichen zu wollen. Insgesamt sollen die Gesundheitsschäden im Vergleich zu 2005 um 52 Prozent reduziert und Ökosysteme so weit entlastet werden, dass künftig „nur“ noch 35 Prozent der Flächen zu starken Schadstoffeinträgen ausgesetzt sind. Ein gravierendes Problem sieht die Kommission zu Recht in den Schadstoffemissionen von Dieselfahrzeugen. Die Abweichungen zwischen im Prüfzyklus und real ermittelten Werten sind mitunter derart massiv, dass neue Fahrzeuge nicht einmal die gesetzlich vorgeschriebenen Normen für die Schadstoffklasse Euro 1 erfüllen⁴.

positiv:

- Die Regulierung einer zusätzlichen Quelle: Den mittleren Feuerungsanlagen (MSC)
- Benennung des Problems der Abweichung von im Prüfzyklus und real gemessenen Abgaswerten von Dieselfahrzeugen
- Umfangreiche Beurteilung (Assessment) zur potenziellen Verbesserung der Luftqualität, inklusive Kosten-Nutzen-Schätzung wurde erstellt und zeigt den massiven volkswirtschaftlichen Nutzen ambitionierter Luftqualitätspolitik
- Die Ankündigung, sich in den entsprechenden internationalen Gremien (vor allem International Maritime Organisation, IMO) für die stärkere Reduzierung von Emissionen aus der internationalen Schifffahrt einsetzen zu wollen
- Den EU-Mitgliedstaaten sollen Finanzmittel aus dem europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EU Structural and Investment Funds, ESIF) und dem LIFE-Programm zur Verfügung gestellt werden, um die Luftverschmutzung zu reduzieren
- Der Austausch von Best-Practice-Beispielen zwischen EU-Mitgliedstaaten, Städten und Kommunen soll gefördert werden⁵

negativ:

- Die Luftschadstoffreduktionen, die bis 2050 erreicht werden sollen, schützen die menschliche Gesundheit und die Umwelt nicht angemessen. Eine sinnvolle Orientierung bieten die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen „Air Quality Guidelines“ und der Zeitraum bis 2050 ist viel zu lang.
- Trotz richtiger Einschätzung des Problems sind die vorgeschlagenen Maßnahmen zu wenig ambitioniert
- Die noch zu Beginn des Jahres 2013 angekündigte Revision der Luftqualitätsrichtlinie wurde ausgeklammert und auf unbestimmte Zeit verschoben

⁴

http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air/Communication%20Clean%20Air%20Programme.pdf

⁵ Vgl.: EEA (2013): Air Implementation Pilot

- Die Richtlinie zur Reduzierung der Abgasbelastung durch nicht-straßengebundene mobile Maschinen und Geräte (NRMM) wurde ebenfalls verschoben – auf 2014
- Es gibt keinen Zeitplan für eine Überprüfung weiterer Maßnahmen zur Reduzierung der Methan- und Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, insbesondere der Viehhaltung.

2. Nationale Emissionshöchstmenge (NEC)

Die derzeit gültige Richtlinie über Nationale Emissionshöchstmenge setzt die Ziele des Göteborg-Protokolls von 2012 zur Vermeidung von Versauerung und Eutrophierung in europäisches Recht um, indem der zulässige Luftschadstoffausstoß pro Mitgliedstaat (in Kilotonnen) ab dem Jahr 2010 begrenzt wird. Bisher wurden in der Richtlinie die vier Schadstoffgruppen Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), Non-Methane-volatile-organic-compounds (NMVOC) und Ammoniak (NH₃) erfasst. Die Novellierung sieht nun die Aufnahme von Feinstaub (PM_{2.5}) und Methan (CH₄) vor und folgt damit den Verpflichtungen aus der Revision des Göteborg-Protokolls von 2012.

Die nun vorgeschlagenen maximalen Obergrenzen sind enttäuschend und bleiben weit hinter den Erwartungen zurück. Zudem kommt der Gesetzentwurf mit einer mehrjährigen Verspätung, die Revision der NEC-Richtlinie war bereits für das Jahr 2008 vorgesehen. Gravierender jedoch ist die Tatsache, dass ein weiterer Aufschub zur Einhaltung bereits bestehender Grenzwerte um fast 10 Jahre, bis 2020 gewährt wird. Begründet wird dieser Sachverhalt damit, dass zu viele Staaten Probleme bei der Umsetzung der aktuell gültigen Emissionshöchstmenge hätten. Zunächst sei daher die Priorität auf die Einhaltung der NEC-Grenzwerte in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zu legen. Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten hingegen wurden aufgrund der Überschreitungen der seit 2010 geltenden Schadstoffhöchstmenge bis dato nicht eingeleitet. Unverständlicherweise nutzt die Kommission damit ihr schärfstes Schwert nicht. Die EU-Kommission muss diese Verfahren jetzt einleiten, um die Mitgliedsstaaten zur schnellstmöglichen Einhaltung der geltenden Grenzwerte zu bewegen.

Erst ab 2020 sollen dann die wenig ambitionierten Emissionshöchstmenge gelten, wie sie das Göteborg-Protokoll von 2012 vorsieht. Die im Protokoll vereinbarten Werte bleiben jedoch hinter den bereits implementierten gesetzlichen Regelungen der NEC von 2001 zurück, wie ein Vergleich der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen zeigt⁶. Für die Jahre ab 2030 enthält der Kommissionsvorschlag eine weitere Reduktionsstufe für die genannten Luftschadstoffe. Nur vage nennt der Entwurf ein Mittelfrist-Ziel für 2025, das sich als individueller Degressionspfad aus den nationalen Zielen für 2030 ergeben soll, in der jetzigen Formulierung jedoch nicht obligatorisch ist. Dadurch ergibt sich eine Lage, in der bis 2030 im Grunde keine weitere rechtsverbindliche Verschärfung bestehender Emissionshöchstmenge vorgenommen wird. 16 Jahre Stillstand – Dieser Zustand ist angesichts der Erfordernisse, aber auch der Ankündigungen der EU-Kommission, zeitnah und umfassend tätig zu werden, eine Bankrotterklärung der europäischen Luftreinhaltepolitik.

⁶

<http://www.airclim.org/acidnews/new-gothenburg-protocol-adopted>

positiv:

- Neue Grenzwerte für 2030
- Aufnahme von Methan und PM2.5
- Möglichkeit, die Schifffahrt in die NEC einzubeziehen („Offset“)

negativ:

- Eine Absenkung der Schadstoffkonzentrationen gemäß WHO-Guidelines wird nicht erreicht
- Revision kommt spät und ist dafür zu wenig ambitioniert
- Keine Verschärfung der Reduktionsziele für 2020 und 2025
- Die Reduktionsziele für 2030 stellen nur eine schwache Orientierung für weitere Verhandlungen unter dem Göteborg-Protokoll dar, so dass weitere Verbesserungen auf internationaler Ebene nur schleppend voran kommen werden
- Reduktionsziele für Methan gelten erst ab 2030
- Keine Reduktionsziele für Ruß (Black Carbon)
- Keine Reduktionsziele für Quecksilber
- Luftverkehr wird weiterhin nicht mit einbezogen

3. Richtlinie zur Verringerung der Verschmutzung durch mittelgroße Feuerungsanlagen

Im Bereich der sektorspezifischen Regulierung des Schadstoffausstoßes beinhaltet das Luftqualitätspaket ein Novum, nämlich eine Richtlinie zu mittelgroßen Feuerungsanlagen mit einer Leistung zwischen 1 und 50 MW auf europäischer Ebene. Bisher gab es dazu lediglich in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich stark ambitionierte Regularien. Diese Anlagen versorgen beispielsweise einzelne Straßenblöcke, große Gebäude und Industrieanlagen mit Strom.

positiv:

- Entwurf schließt Lücke in der bestehenden Gesetzgebung

negativ:

- Zu schwache Grenzwerte (verglichen mit nationaler Gesetzgebung und der besten, zur Verfügung stehenden Technik, BAT)
- Zu geringe Anforderungen an die Überwachung der Einhaltung
- Grenzwerte sollen zu spät in Kraft treten
- Kein zusätzliches Genehmigungsverfahren vorgesehen (Standortwahl etc.)

4. Fehlende Bausteine

Neben den kritischen Anmerkungen zu den vorgestellten Elementen des Luftqualitätspakets muss besonders kritisch erwähnt werden, dass wichtige Bereiche und Richtlinien innerhalb des Entwurfs gar keine Berücksichtigung finden. Hier sind insbesondere die Revisionen der Luftqualitätsrichtlinie sowie der NRMM-Richtlinie zu nennen:

a) *Luftqualitätsrichtlinie*

Die Luftqualitätsrichtlinie von 2010 setzt Immissionshöchstmengen für verschiedene Luftschadstoffe wie SO₂, NO₂ und PM10 fest. Derzeit verstoßen 17 Mitgliedstaaten gegen geltende Grenzwerte für PM10, 22 Staaten überschreiten die NO₂-Werte. Nur mit Hilfe von Vertragsverletzungsverfahren und gegebenenfalls folgenden Strafzahlungen kann genügend Druck auf die Nationalstaaten ausgeübt werden, um eine zeitnahe und vollumfängliche Umsetzung der Immissionsgrenzwerte zu garantieren, daher sollte die Kommission 2014 Vertragsverletzungsverfahren gegen solche Staaten einleiten, die die PM10 und NO₂-Grenzwerte nicht einhalten.

Doch die Immissionen überschreiten selbst dann noch die für die menschliche Gesundheit und Ökosysteme verträglichen Grenzen, wenn gültige EU-Rechtsvorschriften eingehalten würden. Daher bedarf es einer zügigen und ambitionierten Verschärfung der bestehenden Grenzwerte entsprechend der „Air Quality Guidelines“ der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Die Kommission sollte ferner neue Grenzwerte für die Zeit ab 2020 formulieren. Aufgrund des gesundheitsgefährdenden Potenzials besonders feiner und lungengängiger Partikel muss zum Beispiel die Feinstaubbelastung künftig auch anhand der Partikelanzahl (Particle Number, PN) und nicht nur ihrer Masse erfasst werden.

b) *NRMM*

Ursprünglich wurde die Revision der NRMM-Richtlinie ebenfalls für das Jahr 2013 angekündigt, dann jedoch auf Frühjahr 2014 verschoben. Soweit bisher bekannt, werden die in der Revision enthaltenen, neuen Grenzwerte deutlich schwächer sein, als diejenigen, die derzeit für schwere Nutzfahrzeuge (Euro VI) gelten. Entsprechend würden sie nicht die erforderlichen Emissionsreduktionen im Bereich der NRMM einbringen, die technisch bereits heute möglich sind. Aufgrund der in diesem Sektor vorherrschenden überproportional langsamen Flottenerneuerung würde sich eine Umsetzung der neuen Emissionsstandards noch über Jahrzehnte hinziehen. Zu lange, wenn es um den Schutz von menschlicher Gesundheit, Umwelt und Klima geht.

Notwendig ist eine Überarbeitung der bestehenden Richtlinie, die sich bei den NO_x und PM-Grenzwerten für eine Stufe 4 am Euro VI-Standard orientiert und dabei auch Obergrenzen für die Partikelanzahl (PN) setzt. Darüber hinaus müssen alle bestehenden Schlupflöcher und Ausnahmeregelungen geschlossen werden, die eine zügige Implementierung der nächsten Grenzwertstufe verzögern⁷. Der gesamte Bereich der Schifffahrt (hier: Binnenschifffahrt) muss adäquat beteiligt werden, da ihre Emissionen eine der größten Quellen für Luftschadstoffe in der EU darstellen.

5. Fazit

Grundsätzlich ist die Initiative der Europäischen Kommission zu begrüßen, die Luftqualität innerhalb der Europäischen Union weiter verbessern zu wollen, allerdings

⁷ Eine ausführliche Darlegung aller erforderlichen Maßnahmen findet sich in der Stellungnahme http://www.cleanair-europe.org/fileadmin/user_upload/redaktion/downloads/DUH/Konsultation_NRMM_2013_Stellungnahme_final.pdf

kommen die Vorschläge angesichts der bereits lange bekannten Problematik nicht nur deutlich zu spät, sie bleiben in der Regel auch weit hinter den heutigen (technischen) Möglichkeiten und den aus dem wissenschaftlichen Kenntnisstand ersichtlichen Erfordernissen zurück. Die Vorschläge der Kommission gewährleisten im Zieljahr 2030 nicht einmal das im 6. Umweltaktionsprogramm festgelegte Ziel, eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt durch mangelnde Luftqualität ausschließen zu wollen. Die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen Schadstoffkonzentrationen können mit den Gesetzesvorschlägen nicht unterschritten werden, so dass auch künftig weite Teile der europäischen Bevölkerung zu hohen Schadstoffmengen ausgesetzt sind. Jetzt sind das Europäische Parlament und der Rat gefragt, die Mängel des Kommissionsvorschlags zu beseitigen.

Weitere Infos zur Kampagne "Rußfrei fürs Klima" und dem Projekt "Clean Air" unter www.russfrei-fuers-klima.de und www.cleanair-europe.org/de/home

Für Rückfragen:

Dietmar Oeliger, NABU, Tel. 030.2849841613, dietmar.oeliger@nabu.de

Dorothee Saar, DUH, Tel. 030.240086772, saar@duh.de

Dr. Werner Reh, BUND, Tel. 030.27586435, werner.reh@bund.net

Heiko Balsmeyer, VCD, Tel. 030.28035122, heiko.balsmeyer@vcd.org

