

Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe über den Vorschlag einer Richtlinie über Luft- qualität und saubere Luft

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am
27. September 2023

A. Schadstoffe und Grenzwerte

Grenzwerte auf Niveau der Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation rechtlich verankern

Die DUH begrüßt, dass die EU-Kommission eine Anpassung der Grenzwerte für Luftschadstoffe in der Umgebungsluft vorsieht und damit anerkennt, dass die derzeitigen Standards ungenügend sind und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend schützen. Ebenso ist es zu befürworten, dass die überarbeiteten Empfehlungen für Luftqualitätsgrenzwerte der Weltgesundheitsorganisation (WHO) explizit als Maßstab für eine als sauber anzuerkennende Atemluft benannt und als Vergleichswerte herangezogen werden. Es ist jedoch nicht nachzuvollziehen, wieso die Kommission in ihrem Vorschlag im Vergleich zur WHO deutlich abgeschwächte Luftqualitätsgrenzwerte in den Gesetzgebungsprozess eingebracht hat. Für den Schadstoff Stickstoffdioxid sowie für Feinstaub PM_{2,5} liegen die von der Kommission vorgeschlagenen Jahresmittelgrenzwerte doppelt so hoch wie von der WHO empfohlen, bei Feinstaub PM₁₀ ein Drittel oberhalb des WHO-Richtwertes.

Das Europäische Parlament teilt diese Ansicht und hat am 13. September 2023 einer Verankerung der WHO Empfehlungen als verbindliche Grenzwerte in der revidierten Luftqualitätsrichtlinie zugestimmt. Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt dies und fordert die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Bundesregierung auf, die Haltung des Parlamentes zu stützen und sich im Europäischen Rat für die schnellstmögliche Umsetzung der WHO Grenzwertempfehlungen zu positionieren.

Dass die derzeitigen gesetzlichen Luftqualitätsgrenzwerte nicht ausreichend sind, um einen fundierten Gesundheitsschutz zu gewährleisten, zeigt ein Blick auf die offiziellen Zahlen über die gesundheitlichen Folgen der Luftverschmutzung: Laut Europäischer Umweltagentur (EEA, 2022) sind in Deutschland noch immer jährlich 28.900 vorzeitige Todesfälle aufgrund von Feinstaub (PM_{2,5}), 10.000 aufgrund von Stickstoffdioxidkonzentrationen (NO₂) oberhalb der WHO Empfehlungen und 4.600 aufgrund von Ozon (O₃) oberhalb von 20 µg/m³ zu beklagen.

Diese vorzeitigen Todesfälle und immense gesellschaftliche Kosten durch Krankheiten, die auf Luftschadstoffe zurückzuführen sind, könnten durch eine Einhaltung der WHO-Richtwerte vermieden werden. Das muss der Maßstab der Grenzwertsetzung in Europa sein. Stickoxide tragen zudem zur Versauerung des Bodens, Pflanzenschäden und zur Nitratbelastung des Grundwassers und der Oberflächengewässer bei und sind somit im hohen Maße umweltschädigend.

- » **Die aktuellen Luftqualitätsgrenzwerte müssen auf die Empfehlungen der WHO abgesenkt** und so schnell wie möglich, **bis spätestens 2025, umgesetzt und rechtlich bindend werden.**
- » Für Feinstaub **PM_{2,5}** einen **Jahresmittelwert von 5 µg/m³** und einen **Tagesmittelwert von 15 µg/m³**, der an nicht mehr als 3 Tagen pro Kalenderjahr überschritten werden darf.
- » Für Feinstaub **PM₁₀** einen **Jahresmittelwert von 15 µg/m³** und einen **Tagesmittelwert von 45 µg/m³**, der an nicht mehr als 3 Tagen pro Kalenderjahr überschritten werden darf.
- » Für Stickstoffdioxid **NO₂** einen **Jahresmittelwert von 10 µg/m³** und einen **Tagesmittelwert von 25 µg/m³**, der an nicht mehr als 3 Tagen pro Kalenderjahr überschritten werden darf.
- » Die bisher in der Luftqualitätsrichtlinie enthaltenen **Zielwerte**, müssen **als ambitionierte und verbindliche Grenzwerte übernommen werden.** Für Benzo(a)pyren beispielsweise muss der derzeitige Zielwert von 1,0 ng/m³ deutlich verschärft und als **Grenzwert von 0,12 ng/m³ angepasst** werden (Richtwert, der von der Europäischen Umweltagentur empfohlen wird).

Wissenschaftliche Erkenntnisse in politischen Entscheidung anerkennen

Mit der Veröffentlichung der neuen Empfehlungen für Luftqualitätsstandards der WHO im September 2021 ist die Debatte um Luftqualität auf eine neue, deutlich verbesserte Grundlage wissenschaftlicher Evidenz gestellt worden.

Die aktuellen Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen aus über 500 Arbeiten, die nach einem streng festgelegten Verfahren identifiziert, systematisch aufbereitet und evaluiert wurden. Unterschiedliche Gruppen von Experten wurden für die Prozessschritte zur Erarbeitung der Richtwerte beauftragt, inklusive einer externen Prüfgruppe. Der Erarbeitungsprozess und die Beteiligten sind transparent dargelegt. Entsprechend sind die Empfehlungen der WHO als evidenzbasierte wissenschaftliche Schlussfolgerung anzuerkennen.

Neben der WHO verweist auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung auf dringenden Handlungsbedarf: Laut Einschätzung des Gremiums ist die Luftverschmutzung durch ihre Folgen für Umwelt, Klima und Gesundheit seit Jahren das größte ungelöste Problem der Umweltpolitik in Deutschland.

Rechtsetzung und Inkrafttreten neuer Grenzwerte nicht aufschieben

Dass laut dem Gesetzesentwurf der Europäischen Kommission die Grenzwerte erst ab 2030 gelten sollen, ist deutlich zu spät. Dadurch wird in den nächsten sieben Jahren in vielen Mitgliedsstaaten, die mittlerweile die aktuell gültigen Grenzwerte einhalten, de facto ein Handlungsmoratorium für Luftreinhaltemaßnahmen entstehen. Ohne Maßgaben der Europäischen Union und entsprechend drohenden Konsequenzen bei Nichteinhaltung ist nicht davon auszugehen, dass die nötigen und möglichen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auf nationaler Ebene umgesetzt werden – dies hat die langjährige Überschreitungsdauer der Grenzwerte nach dem Inkrafttreten der letzten Novellierung der Luftqualitätsgrenzwerte gezeigt. Jede Verzögerung verkennt die Dringlichkeit einer besseren Atemluft für die Menschen und

verhöhnt jene, die bereits unter den gesundheitlichen Folgen der Luftschadstoffbelastung zu leiden haben. Um nicht unnötige Zeit verstreichen zu lassen, ist stattdessen eine deutlich frühere Umsetzung bis spätestens 2025 geboten.

B. Monitoring / Überwachung

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahren mit den ungenügend implementierten Luftmessnetzen in einigen Mitgliedsstaaten hat die Kommission Vorschläge zur Konkretisierung der Vorgaben abgeleitet. Das Europäische Parlament hat einigen Änderungen zugestimmt, die aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe die Qualität der Messungen, ihre Repräsentativität und Vergleichbarkeit deutlich verbessern. Die Bundesregierung sollte diese Konkretisierungen übernehmen und damit für eine bessere und einheitliche Beurteilung der Luftqualität stimmen.

Insbesondere die Aufnahme verpflichtender Messungen von Ultrafeinen Partikeln, Ruß und Ammoniak ist ein wichtiger Schritt, um Datenlücken zur tatsächlichen Schadstoffbelastung zu schließen und damit mangelnden Kenntnissen über Zusammenhänge zwischen diesen Schadstoffen und ihren Wirkungen auf Umwelt und Gesundheit entgegenzuwirken.

Die Aufnahme von Modellierungen in die Beurteilung der Luftqualität ist äußerst sinnvoll, um neben der lokalen Beurteilung durch Messungen, die großräumige wie auch kleinräumige Verteilung der Luftschadstoffkonzentration bewerten zu können. Auch hier sind die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments, als wesentliche Verbesserung gegenüber dem Kommissionsentwurf zu beurteilen und entsprechend von der Bundesregierung zu unterstützen. Des Weiteren sind Modellierungen für die Evaluation der Wirksamkeit im Rahmen der Luftreinhalteplanung getroffener Maßnahmen hilfreich und sinnvoll. Der Einsatz der Modellierung als Beurteilungsmethode ist, unabhängig von möglichen Überschreitungen der Luftschadstoffgrenzwerte sinnvoll, um ein vollumfängliches Bild der Luftqualität zu ermöglichen.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn die Anforderungen an das Monitoring der Luftqualität durch die europäische Luftreinerhaltungsrichtlinie möglichst konkret vorgegeben sind, um eine valide Analyse der Luftqualität zu garantieren und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Entsprechend sollte die Bundesregierung ein großes Interesse an einem möglichst präzisen, umfangreichen und einheitlichen Monitoringsystem in Europa haben.

C. Durchsetzung der Luftqualitätsvorgaben / Luftreinhaltepläne

Für eine effektive Verbesserung der Luftqualität sind Luftreinhaltepläne maßgebend. Bereits im Kommissionsentwurf war konkretisiert, wann und mit welchem Inhalt Luftreinhaltepläne vorgelegt werden müssen. Das Europäische Parlament hat diesen Pfad gestärkt und mit dem Instrument der Luftqualitätsfahrpläne („air quality roadmaps“) ein wichtiges neues Instrument geschaffen, das die rechtzeitige Planung und Umsetzung von Maßnahmen für die Luftqualitätsverbesserung sichern kann.

Aufgrund der Erfahrung mit der aktuellen Luftqualitätsrichtlinie scheinen solche Luftqualitätsfahrpläne notwendig um durch frühzeitige Anstrengungen die neuen Grenzwerte spätestens mit deren Inkrafttreten einzuhalten. Die Deutsche Umwelthilfe fordert ausdrücklich, dass die revidierte Luftqualitätsrichtlinie sicherstellen muss, dass die neuen Grenzwerte ab Gültigkeitstag auch wirklich eingehalten werden und entsprechend vorab die Herabsenkung der Luftschadstoffbelastung durch adäquate Maßnahmen initiiert wird.

Die Durchsetzbarkeit und Umsetzung der rechtlichen Vorgaben müssen gesichert werden. Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Kommission bei der Nichteinhaltung der Vorgaben müssen geschärft werden und vor allem eine schnelle Einleitung sowie einen schnellen Vollzug der Sanktionsverfahren ermöglichen.

Um zu vermeiden, dass erneut ein Jahrzehnt verstreichen kann, bis entsprechende Vertragsverletzungsverfahren greifen, müssen die Zugänge der Zivilgesellschaft zur rechtlichen Durchsetzung der Vorgaben europaweit garantiert werden (entsprechend der Normen der Århus-Konvention). Dazu zählt das Recht auf Zugang zu umweltbezogenen Informationen, Partizipation in Entscheidungsprozessen sowie Zugang zur Justiz, um das Recht auf eine gesunde Umwelt durchzusetzen.

Für die Umsetzung der neuen Luftqualitätsstandards muss die Luftqualitätsrichtlinie Maßnahmen in allen relevanten Sektoren (Landwirtschaft, Holzfeuerung, Verkehr und Energiewirtschaft/ Industrie) definieren, die zur effizienten Luftschadstoffreduktion beitragen. Die Rahmenbedingungen zur Umsetzung dieser Maßnahmen müssen geschaffen werden. Die Kommission sollte die Umsetzung von Maßnahmen aus allen relevanten Sektoren unterstützen. Neben technologischen Lösungen müssen auch Anpassungen in Verhaltensweisen mit einbezogen werden. Höchste Priorität muss dabei die Vermeidung der Emissionen an der Quelle haben.

D. Sozialer, ökologischer und ökonomischer Nutzen ambitionierter Luftqualitätsstandards

Lebenserwartung steigern und Leben schützen

Eine schnellstmögliche Herabsenkung der Grenzwerte für Luftschadstoffe auf das Niveau der WHO Empfehlungen hätte maßgeblich positive Effekte für die Gesundheit aller Menschen zur Folge und in besonderem Maße für Kinder sowie ältere und vorerkrankte Menschen.

Laut Air Quality Life Index der Universität Chicago könnten Menschen in Deutschland im Schnitt knapp 5 Monate mehr Lebenszeit gewinnen, wenn die durchschnittliche Luftschadstoffbelastung durch Feinstaub PM_{2,5} die WHO-Empfehlung von 5 µg/m³ betragen würde. Das wären insgesamt 37,76 Millionen Lebensjahre auf die gesamte Bevölkerung von 84,4 Millionen Menschen in Deutschland hochgerechnet.

Insbesondere die Last durch Erkrankungen, die auf die Exposition hoher Luftschadstoffkonzentrationen zurückzuführen sind, kann durch eine Reduzierung der Belastung deutlich gesenkt werden. Besonders zahlreich ist der Verlust an gesunden Lebensjahren, die der deutschen Bevölkerung aufgrund der Erkrankung mit der chronisch obstruktiven Lungenerkrankung (COPD) verloren gehen. Laut dem Report der EEA Gesundheitliche Auswirkungen der Luftverschmutzung in Europa (2022) belegt Deutschland im europäischen Vergleich hier den traurigen ersten Platz. Insgesamt 38.440 Lebensjahre mit Erkrankung (years lived with disability)¹ an chronisch obstruktive Lungenerkrankung (COPD) sind die Folge der aktuellen Feinstaubbelastung in Deutschland.

Erkrankungen von Kindern mit Asthma haben schwerwiegende Einschränkungen im Alltag zur Folge. Insgesamt 3.045 verlorene gesunde Lebensjahre sind aufgrund von Asthmaerkrankungen, die auf die Feinstaubbelastung mit PM_{2,5} zurückzuführen sind, bei Kindern unter 15 Jahren in Deutschland zu beklagen.² Auch diese hohe Anzahl könnte deutlich reduziert werden, würden die Grenzwerte entsprechend herabgesetzt und die Atemluft sauberer werden.

¹ <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution>

² <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-he/products/etc-he-products/etc-he-reports/etc-he-report-2022-11-estimating-the-morbidity-related-environmental-burden-of-disease-due-to-exposure-to-pm2-5-no2-and-o3-in-outdoor-ambient-air>

Sozialer Ausgleich: Schutz der Schwächeren und Gefährdeten

Kinder, Ältere und Vorerkrankte sind höheren gesundheitlichen Risiken durch Luftverschmutzung ausgesetzt. Eine bessere Luftqualität schützt insbesondere Kinder vor negativen Einflüssen in ihrer Entwicklung, und hätte zur Folge, dass die kognitive Leistung der Kinder, ihre körperliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit gestärkt würde.

Kinder atmen in einer höheren Frequenz und damit mehr Luftvolumen und Schadstoffe ein. Ihre Lungen und Organe befinden sich noch in der Entwicklung und können in dieser durch Luftschadstoffbelastung negativ beeinträchtigt werden. Sie haben zudem noch ein schwächeres Immunsystem als Erwachsene, da auch dieses sich noch in der Entwicklung befindet. Kognitive Fähigkeiten und neurale Entwicklungen sind ebenfalls beeinträchtigt. Die EEA hat ermittelt, dass in Europa 1200 Kinder unter 18 Jahren jährlich frühzeitig aufgrund der Luftschadstoffbelastung und der daraus resultierenden gesundheitlichen Beeinträchtigung sterben³.

Ältere und Vorerkrankte sind aufgrund eines schwächeren Immunsystem ebenfalls besonders hohem gesundheitlichen Risiko durch Luftschadstoffbelastungen ausgesetzt. Wird das bereits geschwächte Immunsystem durch Reize (Entzündungsreaktionen, Stress) zusätzlich belastet, ist es in der Reaktion auf andere Risiken geschwächt und kann diese nur noch abgeschwächt oder gar nicht mehr abwehren.

Zahlreiche Studien (auch für Deutschland) zeigen zudem den Zusammenhang zwischen stark mit Luftverschmutzung belasteten Regionen und dem sozioökonomischen benachteiligten Status der Menschen, die dort leben. Einfach ausgedrückt: Häufig leben Menschen mit niedrigeren Einkommen und Bildungsstatus an Orten, die stärker durch Luftschadstoffe belastet sind, wie beispielsweise an vielbefahrenen Straßen oder in der Nähe zu Industrie- und Verbrennungsanlagen. Grund dafür sind unter anderem die entsprechend geringeren Mietpreise im Vergleich zum Durchschnitt. Eine allgemeine Herabsenkung der Grenzwerte für Luftschadstoffe schützt diese Menschen vergleichsweise überproportional stark, weil hier der Unterschied zwischen Status quo und zu erreichenden Standards größer sein wird.⁴

Schutz von Umwelt und Klima

Stickoxide tragen zur Versauerung des Bodens, Pflanzenschäden und zur Nitratbelastung des Grundwassers und der Oberflächengewässer bei. Im Jahr 2020 wurden in 75 % des gesamten Ökosystems der 27 EU-Mitgliedstaaten schädliche Stickstoffeinträge festgestellt. Bodennahes Ozon schädigt die Vegetation und verringert die Artenvielfalt. Im Jahr 2020 wurden die kritischen Werte für den Schutz der Wälder in 59 % der gesamten Waldfläche der Europäischen Staaten überschritten. Zudem schadet Ozon der Landwirtschaft und verringert die Ernteerträge.

Neben dem Nutzen für Umwelt, Gesundheit, Gesellschaft und Wirtschaft wird die Verringerung der Luftverschmutzung auch dem Klimawandel entgegenwirken. Viele Schadstoffe, die der menschlichen Gesundheit schaden, haben auch negative Auswirkungen auf das Klima.

Allgemein führt eine bessere Luftqualität entsprechend zum Erhalt der biologischen Vielfalt, besseren Ernteerträgen, gesünderen Böden, sauberem Grundwasser und Schutz des Klimas.

³ <https://www.eea.europa.eu/publications/air-pollution-and-childrens-health>

⁴ <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts/>

Wirtschaftliche Vorteile

Die Europäische Kommission hat eine Folgenabschätzung für die Umsetzung strengerer Grenzwerte durchgeführt. Demnach würde eine vollständige Angleichung der Grenzwerte an die WHO-Empfehlungen einen Nettonutzen von 38 bis 123 Milliarden Euro erzielen. Dabei führt die Kommission folgende Vorteile strengerer Grenzwerte und damit besserer Luftqualität auf: direkte Gesundheitsgewinne der Bevölkerung, reduzierte Kosten für die Gesellschaft durch weniger Ausgaben für den Gesundheitssektor (dies geht einher mit weniger Arztbesuchen und Kosten dafür), gesteigerte Produktivität durch mehr Gesundheit der Arbeitskräfte und reduzierte Anzahl an verlorenen Arbeitstagen durch Krankheitsausfall.

Allein in Deutschland beliefen sich die Kosten für Atemwegserkrankungen im Jahr 2020 laut statistischem Bundesamt auf 18,8 Mrd. Euro. Davon entfielen 2 Mrd. Euro auf Kosten für Asthmaerkrankungen⁵. Für Diabetes mellitus beliefen sich die Ausgaben 2020 auf 7,4 Mrd. Euro⁶. Laut Umweltbundesamt sind 14 Prozent aller bestehenden Asthmaerkrankungen auf die Belastung mit Stickstoffdioxid zurückzuführen (bezogen auf das Jahr 2014). Für Diabetes beträgt der Anteil 8 Prozent.

Insgesamt kosten die Auswirkungen der Luftverschmutzung die Gesellschaft in Europa nach Schätzungen der Europäischen Kommission 231 bis 853 Milliarden Euro pro Jahr, davon allein 8 Milliarden Euro für verlorene Arbeitstage. Die Kosten für Umweltschäden, wie Verlust an biologischer Vielfalt, Ernteeinbußen, Versauerung des Bodens und verschmutztem Grundwasser gehen ebenfalls in die zweistellige Milliardenhöhe pro Jahr und sind in den Schätzungen der Kommission nicht enthalten.

2019 beliefen sich die wirtschaftlichen Verluste aufgrund der Auswirkungen von bodennahem Ozon auf die Weizenenerträge Europas auf insgesamt 1,4 Mrd. Euro⁷. In Deutschland sind die Verluste mit 1,6 Million Tonnen bzw. 280 Millionen Euro zu beziffern. Diese könnten reduziert werden, wenn auch für Ozon strengere Vorgaben gesetzt würden sowie die strengeren Vorgaben für Stickstoffdioxid umgesetzt werden, dass als Vorläuferstoff an der Bildung von Ozon beteiligt ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Kosten der aktuellen Luftschadstoffbelastung eindeutig zu hoch und daher strengere Grenzwerte nötig sind. Die Kosten-Nutzen-Analyse der Europäischen Kommission zeigt zudem auf, dass der Nettonutzen die Investitionskosten für die Umsetzung besserer Luftqualität deutlich überwiegt. Somit ist eine Verschärfung der Luftqualitätsstandards sowohl im sozialen, ökologischen und ökonomischen Interesse.

Stand: 25.09.2023



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 99 95 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Dorothee Saar
Bereichsleiterin
Verkehr & Luftreinhaltung
Tel.: 0 77 32 99 95 - 72
E-Mail: saar@duh.de

Anna-Lena Franke
Referentin EU Politik
Verkehr & Luftreinhaltung
Tel.: 030 2400867 - 753
E-Mail: a.franke@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [umwelthilfe](https://www.instagram.com/duh)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucher-schutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

