



# Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

## Wortprotokoll der 50. Sitzung

### Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Berlin, den 27. September 2023, 11:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus, E.700

Vorsitz: Harald Ebner, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 3

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

### Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa

BT-Drucksache 20/7354

#### Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

#### Mitberatend:

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Gesundheit

Verkehrsausschuss

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen

#### Berichterstatter/in:

Abg. Daniel Rinkert [SPD]

Abg. Anja Karliczek [CDU/CSU]

Abg. Dr. Armin Grau [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Nils Gründer [FDP]

Abg. Andreas Bleck [AfD]

Abg. Amira Mohamed Ali [DIE LINKE.]



### Mitglieder des Ausschusses

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Berghahn, Jürgen Blankenburg, Jakob Echeverria, Axel Heselhaus, Nadine Kersten, Dr. Franziska Kleebank, Helmut Kreiser, Dunja Rinkert, Daniel Schneider, Daniel Seitzl, Dr. Lina Thews, Michael Träger, Carsten	Baldy, Daniel Kassautzki, Anna Lehmann, Sylvia Mackensen-Geis, Isabel Miersch, Dr. Matthias Oehl, Lennard Schrodi, Michael Vontz, Emily Zschau, Katrin
CDU/CSU	Damerow, Astrid Engelhard, Alexander Grundmann, Oliver Hirte, Christian Karliczek, Anja Mack, Klaus Mayer-Lay, Volker Simon, Björn Weisgerber, Dr. Anja Wiener, Dr. Klaus	Bilger, Steffen Brehmer, Heike Feiler, Uwe Gebhart, Dr. Thomas Gramling, Fabian Kießling, Michael Reichel, Dr. Markus Stracke, Stephan Thies, Hans-Jürgen
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Ebner, Harald Ganserer, Tessa Gesenhues, Dr. Jan-Niclas Grau, Dr. Armin Heitmann, Linda Rößner, Tabea	Bär, Karl Fester, Emilia Herrmann, Bernhard Nestle, Dr. Ingrid Schmidt, Stefan Verlinden, Dr. Julia
FDP	Al-Halak, Muhanad Gründer, Nils Harzer, Ulrike in der Beek, Olaf Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Hocker, Dr. Gero Clemens Konrad, Carina Seiter, Dr. Stephan Willkomm, Katharina
AfD	Bleck, Andreas Braun, Jürgen Ehrhorn, Thomas Kraft, Dr. Rainer	Bystron, Petr Frömming, Dr. Götz Hilse, Karsten Nolte, Jan Ralf
DIE LINKE.	Lenkert, Ralph Mohamed Ali, Amira	Pellmann, Sören Thomas Lutze



**Einzigiger Tagesordnungspunkt**

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa**

**BT-Drucksache 20/7354**

**Dr. Christine Wilcken**

Deutscher Städtetag

Ausschussdrucksache 20(16)197-K (Anlage 1)

**Emma Bud**

ClientEarth gGmbH

Ausschussdrucksache 20(16)197-F (Anlage 2)

**Prof. Dr. Annette Peters**

Helmholtz Zentrum München

Ausschussdrucksache 20(16)197-J (Anlage 3)

**Dr. Puya Raad**

Thyssenkrupp Steel Europe AG

Ausschussdrucksache 20(16)197-E (Anlage 4)

**Hauke Dierks**

Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)

Ausschussdrucksache 20(16)197-H (Anlage 5)

**Peter Müller-Baum**

Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)

Ausschussdrucksache 20(16)197-D (Anlage 6)

Tischvorlage (Anlage 12)

**Dr. Gerhard Scheuch**

Einzelverständiger

Ausschussdrucksache 20(16)197-A (Anlage 7)

**Prof. Dr. med. Barbara Hoffmann**

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Ausschussdrucksache 20(16)197-I (Anlage 8)

**Anette Giersch**

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Ausschussdrucksache 20(16)197-C (Anlage 9)

**Martin Schraag**

Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.

Ausschussdrucksache 20(16)197-B (Anlage 10)

**Dorothee Saar**

Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH)

Ausschussdrucksache 20(16)197-G (Anlage 11)

**Vorsitzender:** Sehr geehrte Damen und Herren, ich darf jetzt alle bitten, die nicht berechtigt sind, hier zu fotografieren, das auch einzustellen.

Hiermit eröffne ich die 50. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. In der heutigen öffentlichen Anhörung befassen wir uns mit dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa, auf der Bundestagsdrucksachenummer 20/7354. Ich begrüße alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser öffentlichen Anhörung hier im Saal und auch über Webex. An meiner Seite begrüße ich die Parlamentarische Staatssekretärin Frau Dr. Bettina Hoffmann aus dem BMUV.

Allgemeine Anmerkungen: Wie üblich weise ich auf das Fotografierverbot im Sitzungssaal hin, das auch für öffentliche Anhörungen gilt. Eine Ausnahme von diesem Fotografierverbot bildet die angemeldete und von den Obleuten erlaubte Langzeitbelichtung mit einer Lochkamera – es handelt sich um eine Blechdose auf einem Stativ oben auf der Tribüne – im Rahmen eines Kunstprojektes. Die Fotografin Angelika Kohlmeier hat schon mehrere Ausschusssitzungen und Fraktionssitzungen mit dieser Technik begleitet. Ich darf Sie beruhigen: Personen, Gesichter oder Details der Sitzung werden nicht zu erkennen sein, zumindest dann nicht, wenn Sie sich bewegen. Wenn Sie jetzt zwei Stunden starr und unbeweglich



sitzen, dann kann es schon sein, dass Sie erkennbar sind. Die Bilder werden in der Mitte des Jahres 2025 im Willy-Brandt-Haus zu sehen sein. Mit Blick auf die Tribüne begrüße ich auch Besucherinnen und Besucher hier im Saal und darf an dieser Stelle auch darum bitten, Nebengeräusche zu vermeiden, auch nicht vom Fotografierverbot abzuweichen und auch unseren sonstigen Regeln zu folgen.

Die Fraktion DIE LINKE. hat mitgeteilt, dass der Abg. Victor Perli für diese Sitzung aus dem Ausschuss austritt. Es tritt für die 50. Sitzung der Abg. Thomas Lutze als Stellvertreter ein. Die Sitzung heute wird aufgezeichnet und am morgigen Tag von 11 Uhr bis 13 Uhr im Parlamentsfernsehen auf Kanal drei übertragen. Anschließend wird die Aufzeichnung auch in der Mediathek verfügbar sein.

Jetzt darf ich ganz herzlich unsere Sachverständigen begrüßen. Ich darf Sie aber auf jeden Fall vorab auch noch mal auf Technik aufmerksam machen. Bitte achten Sie darauf, dass Ihre Tischmikrofone erst dann eingeschaltet sind, wenn Sie reden und Sie dann auch wieder ausgeschaltet sind, wenn Sie fertig sind. Wir haben hier eine mikrofontesteuerte Kamera, die bei der Aufzeichnung sonst ein bisschen verrückt wird, wenn sie nicht weiß, wen sie denn eigentlich ins Visier nehmen soll.

Ich möchte die Sachverständigen einleitend kurz vorstellen. Wir haben hier im Saal fast alle: Frau Dr. Wilcken vom Deutschen Städtetag, Frau Emma Bud von ClientEarth, Frau Prof. Dr. Annette Peters vom Helmholtz Zentrum in München, Herrn Dr. Puya Raad von ThyssenKrupp Steel Europe, Herrn Hauke Dierks von der Deutschen Industrie- und Handelskammer, Herr Peter Müller-Baum ist noch verspätet. Wir hoffen, dass er zügig zu uns stößt und uns dann auch seinen Sachverstand kundgeben kann. Ganz rechts außen sitzt Herr Dr. Gerhard Scheuch als Einzelsachverständiger. Wir haben hier Frau Prof. Dr. Barbara Hoffmann von der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf, Frau Annette Giersch vom Bundesverband der Deutschen Industrie. Viele sind hier häufige Gäste. Per Webex zugeschaltet ist Herr Martin Schraag von einer Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit und hier im Saal haben wir Frau Dorothee Saar von der Deutschen Umwelthilfe.

Ihnen allen ein herzlich Willkommen!

Soweit die Sachverständigen im Vorfeld der Sitzung Stellungnahmen eingereicht haben, wurden Ihnen diese als Ausschussdrucksachen unter den Nummern 20(16)197-A bis 20(16)197-K übermittelt. Von der Sitzung soll ein Wortprotokoll angefertigt werden. Ich sehe da keinen Widerspruch, dann haben wir das so beschlossen.

Zunächst werden die Sachverständigen um ein einleitendes Statement à drei Minuten gebeten. Anschließend beginnen wir mit den Diskussionsrunden. Jede der sechs Fraktionen erhält je Runde fünf Minuten Zeit, die sowohl für Frage als auch für Antwort gelten. Es ist sinnvoll, dass Sie da auf die Zeit achten, insbesondere wenn Fragen geteilt werden. Wie Sie das aber machen, bleibt Ihnen überlassen. Es ist immer hilfreich, wenn bei der Fragestellung bereits die Befragten adressiert werden. Dann funktioniert es meistens ganz gut. Ich hoffe, wir kommen zu drei Runden. Je nach Zeitverlauf werden wir bei der dritten Runde vielleicht die Redezeit beschränken müssen, sodass wir pünktlich zum Ende kommen können. Die vorgesehene Reihenfolge der Statements entspricht der Reihenfolge auf der Liste und so werde ich Sie jetzt auch aufrufen. Kleiner Hinweis: Wir haben im Saal oben in diesem Würfel die Zeit mitlaufen, da können Sie sehen, wie viel von Ihren drei Minuten noch übrig ist. Und ich gebe Ihnen dann auch noch einen Hinweis, sollte es da knapp werden. Wir beginnen mit der Frau Dr. Wilcken vom Deutschen Städtetag. Bitte schön!

**Dr. Christine Wilcken** (Deutscher Städtetag): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Möglichkeit, hier heute zu sprechen! Saubere Luft ist lebenswichtig für die Gesundheit in den Städten und auch für die Umwelt. Das ist klar. Die Städte in ganz Deutschland haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen. Sie haben Tempolimits auf den Weg gebracht, begrenzte Fahrspuren, Luftschneisen, Rad- und Verkehrswege ausgebaut. Und an vielen Stellen ist es gelungen, auch die Schadstoffe einzuhalten – die jetzt gültigen Schadstoffe. Und flächendeckend werden nahezu auch die Grenzwerte eingehalten. Wir wollen den Gesundheitsschutz – das ist klar – und wir halten auch die Anpassung der Luftqualitätsrichtlinie für grundsätzlich richtig, aber wir



haben auch gesehen, dass die Maßnahmen, die auf kommunaler Ebene getroffen werden können, auch Grenzen haben. Viele Kommunen haben erhebliche Hintergrundbelastungen und die Möglichkeiten, hierauf Einfluss zu nehmen, die sind weitestgehend auch ausgeschöpft. Und deswegen sind uns drei Punkte ganz zentral. Alle Sektoren müssen in den Blick genommen werden: Die Industrie, die Landwirtschaft, die Energieversorgung und der Verkehr. Und sie müssen da ihre Hebel in Bewegung setzen, damit die Schadstoffemissionen dort begrenzt werden, denn sie tragen einen erheblichen Teil der Luftverschmutzung bei und die Schadstoffe lassen sich am besten an der Quelle direkt vermeiden. Deswegen brauchen wir nicht nur strengere Grenzwerte bei den Immissionen, sondern eben auch bei den reduzierten Emissionen. Deswegen sehen wir auch Debatten wie der Euro-7 kritisch, weil wir brauchen diese Hebel dort und es macht keinen Sinn, an nur einer Ecke zu schrauben. Wir haben einen zweiten Punkt, der uns wichtig ist, weil wir die Sorge haben, dass die Verantwortung bei den Städten abgeladen wird, nämlich, wenn das Zusammenspiel dieser Dinge und dieses Rahmens nicht funktioniert und dazu dann noch Individualklagerechte oder Sammelklagerechte eingeführt werden. Dann besteht die große Sorge, dass wir hier erneut mit Klagen rechnen müssen und dem auch ausgesetzt sind. Und weil wir eben mit den Hintergrundbelastungen jetzt die vorgeschlagenen Werte vom Europäischen Parlament für 2030 und 2035 auch schon überschreiten, wird es wieder eine Welle geben, wo wir in den Grenzwerten sind. Ein dritter Punkt ist uns wichtig: Schadstoffemissionen entstehen nicht nur – es ist nicht nur eine Frage von *Hotspots*, es ist eine Frage von örtlichen und überörtlichen Begebenheiten: Tallage spielt eine Rolle, Flusslage spielt eine Rolle, Schiffsverkehr bringt hohe Emission. Und deswegen ist uns wichtig, dass ein ganzheitlicher Blick Eingang in die Grenzwertbestimmung findet. Also wir brauchen einen Rahmen, der sagt, klimatische Bedingungen und überörtliche Begebenheiten müssen berücksichtigt werden. Und letzter Punkt: Wenn Grenzwerte gerissen werden, dann ist ein Zusammenspiel von Ländern und Bund nötig, um auch Hilfestellungen für den Weg aus den überschrittenen Grenzwerten zu leisten. Danke schön!

**Vorsitzender:** Danke schön, Frau Dr. Wilcken! Und die Nächste ist Frau Emma Bud für ClientEarth!

**Emma Bud** (ClientEarth gGmbH): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Gerne äußere ich mich im Namen der Umweltrechtsorganisation ClientEarth. Wie Sie vielleicht hören, ist Deutsch nicht meine Muttersprache. Ich entschuldige mich im Voraus, wenn ich Sprachfehler machen sollte.

Luftverschmutzung ist die weltweit größte umweltbedingte Gesundheitsbedrohung. Jedes Jahr führt sie zu sieben Millionen frühzeitigen Todesfällen auf der ganzen Welt. Deutschland ist von diesen Auswirkungen nicht ausgenommen. In Deutschland wurden im Jahr 2020 umgerechnet 28 900 frühzeitige Todesfälle mit der Belastung durch Feinstaub in Verbindung gebracht, während im selben Jahr die Belastung durch Stickstoffdioxid zu zusätzlichen 10 000 vorzeitigen Todesfällen geführt hat. Es handelt sich um eine wahrhaftige Krise, die ernst genommen werden muss. Im Hinblick auf diese schwerwiegenden Folgen ist es notwendig, dass unsere Gesetzgeber sich mit diesem Thema auseinandersetzen. Die gegenwärtige Luftqualitätsrichtlinie ist im Jahr 2008 in der Europäischen Union in Kraft getreten und hat seitdem zu erheblichen Verbesserungen unserer Luftqualität geführt. Zum Beispiel ist zwischen 2011 und 2020 die durchschnittliche Feinstaubkonzentration in Deutschland um die Hälfte und die Stickstoffdioxidkonzentration um ein Drittel gesunken. Diese Zahlen zeigen, dass Gesetze funktionieren. Ein ambitionierter Rechtsrahmen führt dazu, dass wirksame Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung getroffen werden. Die Folge dessen ist, dass deutsche Bürgerinnen und Bürger heutzutage Luft einatmen, die bemerkenswert sauberer ist, als sie es vor einem Jahrzehnt war. Leider reicht dies trotzdem nicht aus. Seit der Einführung der gegenwärtigen Rechtsvorschriften haben mehr und mehr Studien die negativen Auswirkungen der Luftverschmutzung hervor. Folglich hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ihre Empfehlungen zu den gesundheitlichen Folgen der Luftverschmutzung aktualisiert und im September 2021 neue Luftleitlinien veröffentlicht. Diese ließen erkennen, dass bereits geringere Schadstoffkonzentrationen als vorher angenommen, negative Auswirkungen auf die



menschliche Gesundheit haben. Die neuen Empfehlungen der WHO zeigen, dass die aktuelle Luftqualitätsrichtlinie nicht mehr ausreicht, um ihren Zweck zu erfüllen. Eine Überarbeitung der Luftqualitätsnormen ist jetzt notwendig, um diese Entwicklung zu berücksichtigen und die gesundheitliche Belastung der Bevölkerung durch Luftverschmutzung zu bekämpfen. Wenn die heute geltende Richtlinie zu einer solchen Verbesserung der Gesundheit der deutschen Bevölkerung geführt hat, so können wir hoffen, dass die zukünftige Fassung dasselbe tun wird. Aber um das sicherzustellen, brauchen wir einen Rechtsrahmen, der die wissenschaftlichen Kenntnisse berücksichtigt. Dafür brauchen wir die Ambition und den Einsatz der deutschen Gesetzgeber. Sie haben eine einmalige Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger Deutschlands und ganz Europas zu schützen. Wir bitten Sie, diese Möglichkeit zu ergreifen. Danke schön!

**Vorsitzender:** Vielen herzlichen Dank, Frau Bud. Als nächstes Frau Prof. Dr. Peters. Bitte schön!

**Prof. Dr. Annette Peters** (Helmholtz Zentrum München): Herr Vorsitzender! Meine lieben Abgeordneten! Die Novellierung der Grenzwerte ist eine längst überfällige politische Maßnahme aus Sicht der Gesundheitswissenschaft und ich würde gerne die Frage beantworten: Hat sich die wissenschaftliche Evidenz seit den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation weiter erhärtet? Und die Antwort ist: Ja! Insbesondere, weil wir weitere große Studien aus Europa und Nordamerika haben, die eben in diesem niedrigen Konzentrationsbereich den Zusammenhang belegen. Und was ist das Neue an diesen Studien? Zum einen nutzen sie gut charakterisierte Kohorten mit den neuesten biomedizinischen *Tools* und schauen sich auch individuelle Faktoren an. Außerdem schließen sie in administrativen Kohorten alle Teilnehmenden der Bevölkerung ein und können so mit Hilfe von einer verbesserten Expositionscharakterisierung durch maschinelles Lernen eben diese Befunde, auf denen die Empfehlungen der WHO beruhen, weiter erhärten. Sie verwenden inzwischen unterschiedliche methodische Ansätze und auch da gab es große wissenschaftliche Fortschritte. Wir wissen heute, dass die Schadstoffe nicht nur auf die Lunge wirken, sondern auch auf das Herz, auf den Stoffwechsel, dass sie neurodegenerative Erkrankungen befördern können, dass sie Krebs auslösen

oder dazu beitragen können, sie haben Wirkungen in der Schwangerschaft und auf die frühkindliche Entwicklung und nicht nur auf die Lunge, sondern auch auf die kognitive Entwicklung. Und ein weiterer ganz wichtiger Punkt aus wissenschaftlicher Sicht ist, dass wir inzwischen die Auswirkungen des Klimawandels auch in Deutschland klar sehen. Wir haben vermehrt Todesfälle an Tagen mit hoher Hitzebelastung und wir sehen auch klar, dass sich bei hohen Luftfahrtschadstoffkonzentrationen die Hitze noch mal deutlich stärker auswirkt. Und wenn man das zusammennimmt, dann sind die Beschlüsse des Europäischen Parlaments durch die neuen Erkenntnisse sehr gut gestützt und sind in der Tat sehr, sehr wichtige Maßnahmen, um den Gesundheitsschutz in Deutschland und in Europa voranzubringen. Und aus meiner Sicht ist es zudem wichtig, dass, wenn es eine Stellungnahme des Bundestages gibt, da der Schutz der Gesundheit auch hervorgehoben wird und die dazu notwendigen Maßnahmen eben auch voll umfänglich dargestellt werden, gemeinsam auch mit all den Schwierigkeiten, die wir natürlich auch haben, diese Grenzwerte dann in Zukunft umzusetzen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen herzlichen Dank! Und wir kommen zu Herrn Dr. Raad, bitte schön!

**Dr. Puya Raad** (Thyssenkrupp Steel Europe AG): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Die ThyssenKrupp Steel Europe AG ist der größte Stahlhersteller Deutschlands, der mit einer Milliardeninvestition den Weg der Transformation der emissionsintensiven Hochofenroute zur klimaneutralen Direktproduktionsroute begonnen hat. Es wird hierzu bis 2027 eine erste Direktreduktionsanlage in Duisburg errichtet und in Betrieb genommen. Das Vorhaben wird mit circa 2 Milliarden Euro vom Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen gefördert. Dabei wird künftig anstelle von Kohle, grüner Wasserstoff eingesetzt werden. Durch diese Transformation wird die CO<sub>2</sub>-Emission bis 2030 um 30 Prozent, also circa 6 Millionen Tonnen, im Jahr reduziert. Im Jahr 2045 wollen wir komplett klimaneutral produzieren, was eine CO<sub>2</sub>-Einsparung von 20 Millionen Tonnen ausmacht. Die Bedeutung der industriellen Transformation in der Stahl- und Grundstoffindustrie ist dem europäischen Gesetzgeber bekannt. Daher plädiert das Europäische Parlament auch dafür, in der kommenden EU-



Industrieemissionsrichtlinie die Unternehmen von der Verpflichtung zur Anpassung ihrer Anlagen auszunehmen, die sich bis 2030 in der Transformation befinden. Denn es ist klar, dass die Investition in die Transformation sehr kostenintensiv ist und die anzupassenden Bestandsanlagen mit der Transformation sowieso wegfallen werden. Eine Anpassung an den Stand der Technik wäre daher unverhältnismäßig. Leider ist die besagte Bedeutung der industriellen Transformation in dem Kommissionsentwurf zur Novelle der Luftqualitätsrichtlinie nicht berücksichtigt worden. Die aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnisse der WHO verschärften, bis 2030 einzuhaltenden Grenzwerte, insbesondere für NO<sub>2</sub> und PM<sub>2,5</sub> (Feinstaub) werden vielerorts zu Grenzwertüberschreitungen führen und bewirken, dass Vorhabenzulassungen für die Transformation behindert werden. Daher muss der Entwurf zwingend noch um den Aspekt der industriellen Transformation und seine Kohärenz mit der EU-Industrieemissionsrichtlinie ergänzt werden. Hierzu werden entsprechende Ausnahmen in Artikel 18 und 19 erforderlich. Auch muss in Artikel 12 des Entwurfs klargestellt werden, dass jegliche staatliche Maßnahmen zur Einhaltung der Emissionsgrenzwerte tatsächlich erst ab 2030 ergriffen werden dürfen, denn die Regelung verpflichtet staatliche Behörden dazu, bereits mit Inkrafttreten und Umsetzung der Richtlinie, also schon ab 2026, die erforderlichen Maßnahmen, wie aufwendige Luftreinhaltepläne vorzusehen, um die Emissionswerte unterhalb der Grenzwerte zu halten. Damit gelten die Grenzwerte nicht, wie in Anhang eins geregelt, ab 2030, sondern faktisch schon ab 2026 mit unmittelbaren Sanierungsfolgen für Anlagenbetreiber in der Transformation. Die Folge wären Standortschließungen, eine Gefahr für tausende gut bezahlter Arbeitsplätze in der Industrie, wie auch die Abhängigkeit von Kunststoffen aus dem Ausland, die nicht unter EU-Umweltstandards produziert werden. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

**Vorsitzender:** Vielen herzlichen Dank! Wir kommen zu Herrn Dierks. Bitte schön!

**Hauke Dierks** (Deutsche Industrie- und Handelskammer, DIHK): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren, Abgeordnete! Die Bewertung dieses Vorschlags der EU-Kommission zur Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie

ist nicht ganz einfach, weil man dafür eigentlich den Blick in die Glaskugel bräuchte, was wir für Schadstoffbelastungen im Jahr 2030 zu erwarten haben. Ich möchte Sie einmal noch an das Jahr 2019 erinnern. 2019 hat der Bundestag eine für mich bis heute bemerkenswerte Gesetzesänderung beschlossen. Er hat nämlich die Zulässigkeit von Fahrverboten auf eine Belastung beschränkt, wenn sie 50 Mikrogramm nur überschreitet – der eigentlich von der EU vorgeschriebene Grenzwert liegt bis heute bei 40 Mikrogramm für Stickstoffdioxid im Jahresmittel. Vorweggegangen – vielleicht erinnern Sie sich – ist ein politisches Drama und auch für viele Unternehmen ein Drama. Es gab die Dieselabgasaffäre, es gab verschiedene Bundesverwaltungsgerichts- und EuGH-Urteile. Es gab im Bundeskanzleramt verschiedene Dieseltreffen. Dieses Drama würde dieser Verordnungsentwurf sehr wahrscheinlich wiederholen. Er ändert nämlich an der Logik dieser Richtlinie wenig. Er verschärft im Wesentlichen die Grenzwerte und wenn die Grenzwerte nicht erreicht werden – das wird jetzt sogar noch etwas verschärft, die Grenzwerte müssen dann zwingend nach drei Jahren eingehalten werden – und wir würden mit ziemlicher Sicherheit, wenn eben diese Grenzwerte überschritten werden, ein vergleichbares Szenario erwarten können. Ich habe in dieser Zeit, um Ihnen das aus Sicht von Unternehmerinnen und Unternehmern zu schildern, verunsicherte Anrufe bekommen von Unternehmen, die Taxis, Busse, Nutzfahrzeuge betreiben, die nicht wussten, ob sie diese, weil die ja meistens dieselgetrieben sind, bis heute weiterbetreiben dürfen, vom KFZ-Gewerbe, die ihre Leasingflotten abschreiben mussten oder von Händlerinnen und Händlern, die Sorge haben, dass ihre ohnehin schon in schwieriger Situation befindlichen Innenstädte weiter an Attraktivität nachlassen. 2019 – um Ihnen das mal deutlich zu machen – lagen etwa 15 Prozent der Messstationen für den Wert Stickstoffdioxid im Jahresmittel über den Grenzwerten. Das Umweltbundesamt hat so eine Prognose gemacht – unter den Voraussetzungen des Koalitionsvertrages – und schätzt es auf 12 Prozent, also dass auch für diesen Grenzwert 2030 der Wert wieder bei 12 Prozent der Messstationen über dem zulässigen Grenzwert liegen würde und bei PM<sub>2,5</sub> sogar bei 18 Prozent. Ich muss zumindest davon ausgehen, dass wir ein ähnliches Szenario erwarten müssen, und würde mich sehr freuen, wenn wir diese



Maßnahmen auf positive Maßnahmen begrenzen könnten und nicht wieder zu solchen nachfolgenden Maßnahmen wie Fahrverbote reden müssten. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke schön, Herr Dierks! Wie bereits erwähnt, wäre jetzt Herr Müller-Baum an der Reihe, der noch nicht da ist. Wir wechseln zu Herrn Dr. Scheuch. Bitte schön!

**Dr. Gerhard Scheuch:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender Ebner! Meine Damen und Herren! Ich persönlich halte die Vorschläge der Weltgesundheitsorganisation und des Europaparlaments, den Feinstaubgrenzwert auf fünf Mikrogramm pro Kubikmeter im Jahresmittel abzusenken, für unrealistisch. Wir haben das eben schon gehört und ist auch aus meiner Ansicht nach unnötig. Ich gebe Ihnen drei Gründe dafür: Der erste Grund ist, dass über 50 Prozent der Weltbevölkerung in Gebieten leben, bei denen der nicht vom Menschen verursachte Feinstaub bereits deutlich über dieser fünf Mikrogramm-Grenze liegt. Das heißt, wenn es dort überhaupt keine Menschen gäbe, wäre der natürliche Feinstaubgehalt der Luft schon höher. Und auch in Deutschland gibt es einige Gebiete, bei denen wir große Probleme hätten.

Der zweite Grund ist, dass ich die Gesundheitsproblematik durch Feinstaub für überschätzt halte. Ich gebe Ihnen auch dazu ein Beispiel: Asthma. Es wird immer wieder behauptet, dass die Asthma-Inzidenz zunehmen würde bei zunehmenden Feinstaubwerten. Es gibt dazu eine interessante Studie aus dem Jahr 1990. In der damaligen Deutschen Demokratischen Republik lagen die Asthma-Inzidenzen bei 3,9 Prozent, in Westdeutschland lag die Asthma-Inzidenz damals bei 6,8 Prozent. Es wird keiner bestreiten, dass die Feinstaubwerte im Osten unserer Republik deutlich höher waren als im Westen. Es gibt aber auch andere Länder auf der Welt, zum Beispiel Indien, China und Pakistan, das sind die Länder mit den höchsten Feinstaubwerten. Dort sind aber die Asthma-Inzidenzen um die zwei Prozent, während sie in Schweden, Australien und Neuseeland – das sind Länder, die jetzt schon die fünf Mikrogramm-Grenze einhalten – bei 13, 20 und 20,9 Prozent liegen, also zehnmal so hoch. Ich will jetzt nicht fordern, dass wir wieder schmutzige Luft brauchen, um Asthma zu bekämpfen. Ich will Ihnen damit nur zeigen, wie unsinnig manche Korrelationen sind. Es passt einfach

nicht, mehr Feinstaub heißt weniger Asthma-Inzidenz, aber das hat wahrscheinlich nichts miteinander zu tun. Auch ich bin für saubere Luft. Der dritte Punkt ist, den ich anführen möchte: Der moderne Mensch lebt heute nicht mehr im Freien. Das Bundesumweltamt hat festgestellt, dass wir uns nur noch zehn Prozent unserer Zeit im Freien aufhalten. In Innenräumen haben wir aber ganz andere Grenzwerte, darum kümmert sich kein Mensch. Maximale Arbeitsplatzkonzentration, also Menschen dürfen bei einer Arbeitsplatzkonzentration des Feinstaubes bei 1 250 Mikrogramm pro Kubikmeter arbeiten. Ich halte das auch für zu hoch. Aber das ist der Gesetzgeber. Der Wert ist also 250-mal höher als der Wert, den die WHO vorschlägt. Und als allerletztes möchte ich noch sagen, dass ich deswegen weitere regulatorische Maßnahmen für nicht sehr sinnvoll halte, zumindest keine Absenkung auf diese ominösen fünf Mikrogramm. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke schön, Herr Dr. Scheuch! Und mittlerweile ist Herr Müller-Baum eingetroffen. Sind Sie sprechfähig? Dann wären Sie gleich dran mit Ihren drei Minuten!

**Peter Müller-Baum** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V., VDMA): Vielen Dank! Und so viel Zeit muss sein: Es tut mir sehr leid, dass ich zu spät bin. Das ist nicht meine Art! Mein Puffer wurde sukzessive aufgefressen heute Morgen. Vielen Dank für die Einladung!

Sehr geehrte Damen und Herren! Sie haben netterweise von anderen Leuten ein Papier auf den Tisch gelegt bekommen in Vorbereitung meines Statements (Anlag 12). Das ist eine Datenquelle zur Hintergrundstation Schwarzwald-Süd. Diese Hintergrundstation ist die Einzige, die Einzige in ganz Deutschland, die bislang mehrfach den Wert von fünf Mikrogramm unterschritten hat. Alle anderen, inklusive Hintergrundstationen, sind dazu nicht in der Lage. Sie sehen auf dem Foto sehr leicht, dass diese Messstation mitten im Wald auf einem Berg ist, ohne jegliche Zivilisation drum herum, wenn man das so schwarz-weiß darstellen möchte. Was bedeutet also ein Grenzwert von fünf Mikrogramm? Ich beziehe mich damit auf die Vorschläge aus dem EU-Parlament, was nicht heißen soll, dass die Kommissionsvorschläge unbedingt leicht zu erreichen sind, aber sie sind zumindest im Bereich des Realistischen. Diese fünf Mikrogramm würden, wenn sie denn kommen,





flächendeckende Fahrverbote bedeuten, an denen übrigens auch – das belegen neuere Studien – eine 100 Prozent batterieelektrische Flotte nichts ändern würde, da wir bei diesen Partikeln, die hier gemessen werden, heutzutage insbesondere von Reifenabrieb und Bremsabrieb ausgehen; also auch das würde nichts ändern. Sie hätten also flächendeckende Fahrverbote. Die Populisten hier im Raum würden es Ihnen sicherlich danken. Damit komme ich zu meinem eigentlichen Thema, denn ich spreche hier für die Industrie: Sie hätten mit Sicherheit erhebliche Einschränkungen bei Zulassungen von neuen Anlagen, die in irgendeiner Form Emissionen verursachen. Das, was wir heute brauchen in der Transformation, ist genau das Gegenteil und nicht eine Verzögerung, wenn nicht sogar Verhinderung von Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen. Sie würden mit einem solchen Grenzwert die Deindustrialisierung in Deutschland befördern. Das ist unsere Sichtweise. Den zweiten Punkt, den ich ansprechen möchte, ist, dass die Datenlage in Deutschland, vor allen Dingen aber in Europa, sehr schwierig ist. In Deutschland haben wir relativ viele Messstationen. Da können Sie beim Umweltbundesamt sehr genau sehen, wer welche Grenzwerte, welche Messstationen, welche Grenzwerte einhält. In anderen EU-Mitgliedstaaten ist das mitnichten der Fall. Es gibt Länder, die tatsächlich ein Luftreinhalteproblem haben, die so wenige Messstationen haben beziehungsweise diese Messstationen so platziert haben, dass eine Gesetzgebung, wie sie jetzt angedacht wäre, in diesen Ländern nichts ändern würde, bei uns aber massive Einschränkungen für Industrie und Gesellschaft insgesamt mit sich bringen würde.

**Vorsitzender:** Danke schön, Herr Müller-Baum! Und wir kommen zu Frau Prof. Dr. Hoffmann!

**Prof. Dr. Barbara Hoffmann** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit, hier zu sprechen! Ich möchte heute im Wesentlichen drei Punkte bringen. Erstens: Luftverschmutzung ist in hohem Maße gesundheitsschädlich. Anderweitige Berichte sind Einzelmeinungen, die nicht durch die wissenschaftliche Evidenz gestützt werden. Die Gesundheitsschäden sind vielfältig, kurz- und langfristig. Ich habe Ihnen in meiner schriftlichen Stellungnahme eine Liste der wichtigsten

kausalen Gesundheitsschäden aufbereitet und außerdem habe ich Ihnen einen *Link* kopiert vom Schweizer Tropen- und Public Health-Institut, da können Sie selbst mal drauf gehen zu einer interaktiven Grafik und selber schauen, welche Gesundheitseffekte von der Luftverschmutzung ausgelöst werden. Diese Gesundheitseffekte sind tatsächlich ursächlich. Daran gibt es wirklich keinen ernstzunehmenden Zweifel mehr. Diese ursächlichen Zusammenhänge sind abgeleitet worden durch eine – ich möchte sagen – erdrückende Masse an Evidenz, bestehend aus Zellexperimenten, Tierexperimenten, Humanexpositionsexperimenten und auch epidemiologischen Studien. Der allergeringste Teil sind einfache Korrelationsstudien, die wir für die Evidenzerfassung überhaupt nicht mehr benutzen. Für keine andere Umweltexposition gibt es eine derart umfangreiche und erdrückende Evidenzlage. Die Studien der letzten zehn Jahre zeigen, dass die Effekte außerdem zu sehen sind bis runter zu den niedrigsten gemessenen Werten, das heißt zum Beispiel auch in Kanada und in Skandinavien. Das heißt, dass auch in Deutschland bei den heute vorliegenden, deutlich gesunkenen Werten immer noch ernsthafte Gesundheitsschäden entstehen. Das bringt mich zum zweiten Punkt: Die Krankheitslast, die wir in Deutschland durch Luftverschmutzung haben, ist weiterhin groß. Die Luftverschmutzung in Deutschland nur durch Feinstaub in der Außenluft steht heute auf Platz 8 von 52 der wichtigsten Risikofaktoren. Schlechte Luft verkürzt in Deutschland die Lebenserwartung um ein knappes Jahr. Laut Berechnungen der Europäischen Umweltagentur kam es in Deutschland in 2018 zu circa 70 000 Todesfällen, die durch die Luftverschmutzung ausgelöst wurden. Nur um mal die Größenordnung zu vergleichen: Im Jahr 2021 hatten wir 72 000 Todesfälle durch Corona. Wir nehmen für kein anderes essenzielles Lebensmittel eine derartige Krankheitslast in Kauf. Man stelle sich nur mal vor, das Trinkwasser wäre so verschmutzt in Deutschland, dass daran 70 000 Menschen jedes Jahr sterben – undenkbar. Mein dritter Punkt: Luftverschmutzung ist teuer für die Gesellschaft und für den Einzelnen. Ich nenne jetzt hier nicht einfach nur ein paar Zahlen von einer politisch ideologischen Splittergruppe, sondern die offiziellen Zahlen der Europäischen Kommission. Jedes Jahr kommen durch die Krankheitslast mehrere 100 Milliarden Euro an Schäden zustande,



Arbeitgeber verlieren 8 Milliarden Euro jedes Jahr durch Krankheitstage. Auf der anderen Seite führt eine Verbesserung der Situation zu wirtschaftlichem Wachstum und auch das sind Zahlen der Europäischen Kommission. Es wird bei einer schnellstmöglichen Angleichung an die WHO mit einem Wirtschaftswachstum von 0,4 Prozent gerechnet. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke schön, Frau Dr. Hoffmann und wir kommen zu Frau Giersch. Bitte schön!

**Annette Giersch** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., BDI): Vielen Dank, Herr Ebner! Sehr geehrte Damen und Herren! Gerne stelle ich die Position des BDI dar und spreche damit für 100 000 Unternehmen in Deutschland aus 39 verschiedenen Industriebranchen. Die Verbesserung der Luftqualität ist ein wichtiges Thema. Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission über Luftqualität stößt bei der Industrie dennoch auf erhebliche Bedenken. Die EU-Kommission schlägt neue, sehr ambitionierte Grenzwerte für verschiedene Luftschadstoffe ab dem Jahr 2030 vor. Das Europäische Parlament will die Grenzwerte ab dem Jahr 2035 sogar noch weiter absenken. Wenn diese neuen Luftgrenzwerte zu früh gelten, können die Auswirkungen in Deutschland erheblich sein. Es könnte zu unzumutbaren Eingriffen in Wirtschaft, Mobilität, Landwirtschaft und Wohnen kommen, Fahrverbote sind dabei nur ein Stichwort. Vor diesem Hintergrund möchte ich auf folgende drei Punkte hinweisen.

Erstens: Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen neuen Grenzwerte sollten aus Sicht der Industrie frühestens ab dem Jahr 2040 gelten und nicht bereits ab 2030. Diese angemessene Übergangsfrist bis 2040 ist erforderlich, denn es besteht noch ein erheblicher Abstand zwischen der aktuellen Luftqualitätssituation und den neuen Grenzwerten. Eine Einhaltung der neuen Werte bis 2030 ist unrealistisch. Die Grenzwerte für Stickoxide, NO<sub>x</sub> und Feinstaub PM<sub>2,5</sub> werden nur durch Maßnahmen in anderen Politikfeldern eingehalten sein, insbesondere im Klimaschutz und im Verkehrsbereich. Zu nennen sind hier der Hochlauf der Elektromobilität und die Wasserstofftransformation. Deren Effekte werden aber erst weit in den 2030er Jahren hinaus spürbar sein. Deswegen ist eine Einhaltung der neuen Luftgrenzwerte ab 2030 unrealistisch – und die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen,

noch strengeren Grenzwerte ab 2035 sind dann erst recht unrealistisch.

Zweitens: Die Herausforderungen der Transformation zur Klimaneutralität müssen auch berücksichtigt werden. Die Vorschläge von EU-Kommission und Parlament tun dies bisher nicht. Eine erfolgreiche Transformation ist aber eine Voraussetzung für eine effektive Emissionsminderung in den Industrieanlagen und entsprechende Luftreinhaltung. Drittens: Zusätzliche Klagesanktionen und Schadensersatzvorschriften sollten nicht eingeführt werden. Diese führen zu erheblichen finanziellen Risiken für den Staat. Wir würden es daher begrüßen, wenn sich die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag für eine Stärkung des Industriestandortes Deutschland im Rahmen der Verhandlungen um die Luftqualitätsrichtlinie einsetzen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke schön, Frau Giersch! Vorbildlich in der Zeit. Wir wechseln in den virtuellen Raum. So er da ist, hat Herr Martin Schraag von einer Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit das Wort.

**Martin Schraag** (Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.): Sehr geehrte Damen und Herren! Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Erst mal vielen Dank für die Gelegenheit der Anhörung. Die neuen Grenzwerte der EU postulieren linear zu null gehende Dosis-Wirkungszusammenhänge. Ich war mein ganzes Berufsleben als Diplom-Ingenieur in der Medizintechnik tätig und bin Experte im Risikomanagement von Medizinprodukten. Die Risikoanalyse für Medizinprodukte umfasst eine breite Palette potenzieller Gefahrenquellen, deren Risiken analysiert und bewertet werden müssen. Das umfasst elektrische, mechanische, magnetische, thermische, chemische und biologische Risiken sowohl für Bedienungspersonal als auch für Patienten. Diese sind durch eine Vielzahl von auch in der EU harmonisierten Normen adressiert. Für diese Risiken existieren Grenzwerte, die als sicher gelten. Es gibt da keine linear zu Null gehenden Dosis-Wirkungszusammenhänge, wie das nun von der WHO für Schadstoffe in der Luft postuliert wird. Die neuen Leitlinien der WHO, die in eine europäische Richtlinie übernommen werden sollen, sind im Rahmen des etablierten Risikomanagements in Sachen menschlicher Gesundheit ein Paradigmenwechsel. Dieser ist schon eine geraume Zeit in der Diskussion und wenn ich das



richtig verfolgt habe, geschah das auf Drängen des Europäischen Büros der WHO in Bonn. Ich nehme jedenfalls nicht an, dass es auf Drängen Indiens, Südamerikas oder Südostasiens geschah – Länder, die in Bezug auf Luftschadstoffe eher im Fokus stehen müssten. Da es üblich ist, finanzielle Interessen in solchen Fragen offenzulegen, weise ich darauf hin, dass Deutschland einer der größten Geldgeber der WHO ist. Ein linear zu Null gehender Dosis-Wirkungszusammenhang ist nicht Ergebnis klinischer beziehungsweise toxikologischer Studien, sondern das Ergebnis sogenannter epidemiologischer Studien, deren Rechenmodelle schon mal im Risikoausschuss nichtexistierende kausale Zusammenhänge finden. Für die jetzt geforderten niedrigen Grenzwerte von Stickstoffdioxid, auf die ich mich hier konzentriere, fehlt meines Erachtens jede Plausibilität. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke schön! Und dann wechseln wir zurück in den Saal und kommen als Letzte in der Runde zu Frau Saar!

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Vielen Dank, meine Damen und Herren Abgeordneten, für die Gelegenheit hier sprechen zu dürfen! Im September 2021 hat die WHO die ja schon erwähnten neuen Empfehlungen für die Luftqualitätsstandards nach einer umfangreichen Überarbeitung der vorhergehenden Standards veröffentlicht. Diese Aktualisierung war dringend notwendig, da im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte eine überwältigende Menge an neuen Erkenntnissen zu den gesundheitlichen Auswirkungen von Luftverschmutzung gewonnen wurde. Die WHO – wenn ich das als Nichtwissenschaftlerin sagen darf – hat in einem langwierigen Prozess über 500 wissenschaftliche Studien geprüft und bewertet und auf dieser Basis evidenzbasierte Empfehlungen ausgesprochen. Diese Empfehlungen entsprechen allen wissenschaftlichen Standards. Sie sind ein ausgewogenes Ergebnis, das auch berücksichtigt, dass selbst unterhalb dieser Werte, die die WHO nun empfiehlt, Gesundheitslasten nachgewiesen sind. Im Ergebnis können wir sagen: Wir benötigen eine erhebliche Nachbesserung der bestehenden Luftqualitätsstandards, um die Gesundheit der Menschen ausreichend schützen zu können. Diese neuen Empfehlungen drücken damit auch aus, in welchem erheblichen Umfang Luftverschmutzung Auswirkungen auf unsere Gesundheit hat. Auf die

gesundheitlichen Effekte sind Frau Dr. Peters und Frau Dr. Hoffmann schon eingegangen, aber ich möchte diese Zahlen trotzdem noch mal nennen. Wir haben 63 000 vorzeitige Todesfälle allein in Deutschland aufgrund der Feinstaubbelastung. 14 Prozent der Asthmaerkrankungen – in Deutschland sind insgesamt mehr als 3 Millionen Menschen von dieser Krankheit betroffen – waren laut einer Untersuchung des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2018 auf die Luftbelastung mit Stickstoffdioxid zurückzuführen. Allein in Deutschland beliefen sich die Kosten für Atemwegserkrankungen – und wie wir gehört haben, ist das ja nicht nur ein Krankheitsbild, das mit der Luftbelastung in Verbindung gebracht wird – auf rund 18,8 Milliarden Euro. Das sind Zahlen des Statistischen Bundesamtes und allein 2 Milliarden Euro davon wurden aufgewendet für die Behandlung von Asthmaerkrankungen. Es ist also nicht nur ein individuelles gesundheitliches Problem, dem wir gegenüberstehen, sondern tatsächlich auch ein gesellschaftliches, volkswirtschaftliches Problem. Wir haben in den letzten Jahrzehnten eine erhebliche Verbesserung der Luftqualität erreicht – das ist schon gesagt worden –, trotzdem ist das kein Grund, hier die Hände in den Schoß zu legen. Die heutigen Luftqualitätsstandards sind überholt. Sie entsprechen nicht dem Stand der Wissenschaft und sie sind auch viele Jahre lang überschritten worden. Auch heute noch haben wir Stellen in Deutschland, an denen der NO<sub>2</sub>-Wert nicht eingehalten wird. Diese Erfahrung sollte uns lehren, wie notwendig es ist, vorausschauend zu planen und Maßnahmen rechtzeitig einzuleiten, um die Luftqualität ständig und stetig weiter zu verbessern. Dazu sind eben diese Standardsetzungen notwendig, einerseits um den Handlungsspielraum für die zuständigen Behörden zu schaffen und andererseits aber auch, um allen Beteiligten entsprechende Planungssicherheit zu bieten. Saubere Luft macht die Gesellschaft gesünder, sie macht sie stärker, sie macht sie auch reicher und sie ist auch ein wesentlicher Mitreiber der Transformation, die wir aus Klimaschutzgründen ohnehin vor uns haben. Danke schön!

**Vorsitzender:** Dankeschön! Damit haben wir alle Eingangsstatements gehört und wir treten ein in unsere Frage-Antwort-Runde. Für die SPD beginnt der Kollege Abg. Daniel Rinkert!



Abg. **Daniel Rinkert** (SPD): Erst einmal herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Stellungnahmen. Es ist schön, dass wir heute erneut über einen Vorschlag der KOM sprechen können. Meine erste Frage geht an Frau Bud. Wann müssen aus Ihrer Sicht Luftqualitätspläne nach dem Kommissionsentwurf erstellt werden und wie würden Sie die vorgeschlagene Regelung bewerten? Meine zweite Frage geht an Frau Prof. Dr. Peters: Welchen Zusammenhang gibt es zwischen der Bekämpfung des Klimawandels und den Schutz der Bevölkerung vor Luftschadstoffen in Bezug auf die Gesundheit?

**Emma Bud** (ClientEarth gGmbH): Nach dem Kommissionsentwurf gibt es zwei Zeitpunkte, an denen Luftqualitätspläne erstellt werden müssen. Wie in der derzeitigen Fassung der Richtlinie besteht die Pflicht, einen Plan zu erstellen, wenn ein Grenzwert in einem bestimmten Gebiet überschritten wird. Was in den Entwürfen neu ist, ist die Pflicht, einen Plan im Voraus zu erstellen, welcher von dem Europäischen Parlament in seiner Verhandlungsposition als Luftqualitätsfahrplan bezeichnet wird. Solche Pläne müssen in den Gebieten erstellt werden, in denen aktuell die ab 2030 geltenden Grenzwerte überschritten werden, um die neuen Grenzwerte rechtzeitig zu erreichen. Wir, also ClientEarth, befürworten diesen neuen Ansatz nachdrücklich. Diese Bestimmungen können unserer Meinung nach Behörden nur dienlich sein. Die Maßnahmen, die unter den Luftqualitätsplänen nach Überschreitungen ergriffen werden müssen, müssen rasch umgesetzt werden, um den Grenzwertüberschreitungsraum so kurz wie möglich zu halten. Im Vergleich geben Luftqualitätsfahrpläne den Behörden Zeit, Veränderungen schrittweise einzuführen. Eine solche lange Einführungsphase bietet mehr Sicherheit für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, welche im Voraus erfahren werden, welche politischen Entscheidungen sie in Zukunft eventuell betreffen werden. Außerdem wird eine wichtige Wirkung von dieser Luftqualitätsfahrpläne sein, dass die Grenzwertüberschreitungen und daher auch die schädlichsten Auswirkungen schlechter Luftqualität auf die menschliche Gesundheit vermieden werden. Maßnahmen, die erst nach einem Verstoß ergriffen werden, sind bereits zu spät. Die Grenzwerte sind zum Schutz der Bevölkerung gegen gesundheitsschädliche Luft gedacht. Werden die Grenzwerte überschritten, ist der Staat bereits

daran gescheitert, seine Bürgerinnen und Bürger vor erheblichen Gesundheitsrisiken zu schützen.

**Prof. Dr. Annette Peters** (Helmholtz Zentrum München): Zum einen hatte ich im Eingangsstatement beschrieben, dass wir schon heute beobachten, dass ein gesundheitlicher Zusammenhang zwischen Hitze- und Luftschadstoffbelastung besteht und wir erwarten da durch den Klimawandel eine Veränderung und wahrscheinlich eine klare Verschärfung dieses Problems. Der zweite wichtige Punkt ist, dass ja Maßnahmen zum Klimaschutz *Win-Win*-Situationen hervorrufen können und gerade die Maßnahmen zur Dekarbonisierung und zur erneuerbaren Energie direkt die verbrennungsabhängigen Luftschadstoffe reduzieren werden. Wir wissen natürlich auch, dass aber alle Sektoren betrachtet werden müssen, weil es natürlich auch Bereiche gibt, wo es sozusagen gegenläufige Entwicklungen geben könnte, und das müssen wir uns aus wissenschaftlicher Sicht rechtzeitig angucken. Und ein ganz wichtiger Punkt aus meiner Sicht ist, dass wir in einer immer wärmer werdenden Welt mit diesen Maßnahmen, die wir gegen den Klimawandel und zur Anpassung nehmen, wahrscheinlich trotzdem ja noch Temperaturerhöhungen haben werden, aber diese Maßnahmen, wenn wir sie klug einsetzen, gleichzeitig die Luftschadstoffe reduzieren. Das heißt, mit den Luftschadstoffen hat man dann ein Maß für Erfolg in diesem Bereich, sowohl im Gesundheitssektor als auch bei den Maßnahmen. Und ich glaube, das ist ein ganz wichtiger Zusammenhang, den man in diesen Debatten noch mehr herausstellen sollte.

Abg. **Anja Karliczek** (CDU/CSU): Wir haben soeben viele Zahlen gehört: 60 000 bis 70 000 Menschen, die jährlich vorzeitig sterben. Herr Dr. Scheuch, meine erste Frage geht an Sie: Warum sind Sie der Meinung, dass die derzeitigen Grenzwerte ausreichend sind? Und das zweite ist, Herr Dierks, vielleicht stellen Sie mal dar, was das in der Praxis auf der einen Seite für die Wirtschaft, aber auch für die Kommunen bedeutet. Sie müssten dann ja mit denjenigen in der Wirtschaft in Kontakt treten, die dann die Verbote aussprechen und umsetzen müssen.

**Dr. Gerhard Scheuch**: Ich versuche, die erste Frage einmal zu beantworten. Wir haben eben schon verschiedene Zahlen gehört. Das ist auch immer wieder überraschend: vorzeitige



Todesfälle. Wir sterben wahrscheinlich alle vorzeitig. Wenn wir uns gesund ernähren, wenn wir nicht rauchen, wenn wir keinen Alkohol trinken würden, dann würden wir wahrscheinlich alle 100 Jahre alt werden. Also, alle sterben vorzeitig. Diese vorzeitigen Todesfälle sind immer ein ganz komischer Wert, den ich nie richtig greifen kann. Der ist auch epidemiologisch gar nicht richtig definiert. Das Bundesstatistikamt hat gesagt, in Deutschland sterben etwa 215 000 Menschen vorzeitig – das bedeutet vor dem 70. oder 75. Lebensjahr. Ich will Ihnen ein Beispiel geben. Wir haben eben drei Zahlen gehört. Frau Bud hat gesagt, 29 800 würden vorzeitig sterben, Frau Prof. Dr. Hoffmann hat 70 000 genannt und Frau Saar 63 000. Daran sieht man schon, das sind Schätzungen. Das sind keine echten Messungen. Es wird immer suggeriert, dass gemessen werde. Ein einfaches Beispiel: Zigarettenrauch. An Zigarettenrauchen sterben vorzeitig 121 000 Menschen. Ich kann nicht verstehen, dass 70 000 Menschen vorzeitig an dem bisschen Umweltschadstoff sterben. Man muss das mal ausrechnen: Wenn ein Mensch hier in Berlin an der Straße mit 15 Mikrogramm pro Kubikmeter sein Leben lang lebt, nimmt er zwei Gramm Staub auf. Das schafft ein Zigarettenraucher in zehn Tagen. Ein Zigarettenraucher nimmt in seinem Leben vier bis fünf Kilogramm Staub auf, trotzdem ist es eine ähnliche Relation, da fehlt mir die Plausibilität. Ich halte auch die jetzigen Grenzwerte für durchaus verbesserungsfähig. In Amerika zum Beispiel gilt aktuell ein Feinstaubgrenzwert von zwölf Mikrogramm. Das halte ich für sinnvoll. Deutlich niedrigere Grenzwerte sind zwar wünschenswert – auch ich wünsche mir saubere Luft –, nur wir werden es nicht schaffen. Wir werden es einfach nicht schaffen. Solange Menschen in Deutschland leben, sich bewegen und arbeiten müssen, werden wir einfach diesen Wert von fünf Mikrogramm nicht erreichen können. Das ist ein Traum. Das schaffen wir im hohen Schwarzwald oder vielleicht auf der Zugspitze. Wir schaffen das nicht mal im Kellerwald, wo ich wohne. Und deswegen bin ich dafür, diese Grenzwerte nicht so stark zu verschärfen, wie von der Weltgesundheitsorganisation gefordert. Es wäre zwar wünschenswert, aber es ist nicht praktikabel.

**Hauke Dierks** (Deutsche Industrie- und Handelskammer, DIHK): Bei der Betroffenheit von Unternehmen und auch den Anwohnern ist es wichtig,

sich zu vergegenwärtigen, dass nicht nur die großen Städte wie Berlin, Hamburg, Stuttgart oder München, sondern eben auch Städte wie Limburg, Darmstadt, Pforzheim, Hagen oder Kiel nach den aktuellen Belastungen von solchen Grenzwertüberschreitungen betroffen wären. Das sind kleinere, mittelgroße Städte, die mit ganz dramatischen Maßnahmen versuchen, ihre Innenstädte attraktiver zu machen. Niemand in diesen Städten sperrt sich gegen nachhaltige Mobilität oder Klimaschutzmaßnahmen in Unternehmen. Wir haben viele Maßnahmen für nachhaltige Mobilitätskonzepte, für Mobilitätshubs in Gewerbegebieten, Energieeffizienzberatung für Unternehmen und so weiter. Unternehmen überall machen das gerade. Aber die Logik der Luftqualitätsrichtlinie ist eben, dass, wenn nur an einem einzelnen *Hotspot* – zum Beispiel an einer Einfahrtsstraße – ein Grenzwert überschritten wird, dann ist der Grenzwert überschritten und es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um den Grenzwert so schnell wie möglich einzuhalten. Selbst wenn das nur wenige Meter in einem ganzen Stadtgebiet sind. Die Maßnahmen – davon habe ich Ihnen vorhin erzählt – sind dann am Ende auf wenige Fahrverbote in Deutschland herausgelaufen – aufgrund dieser vielen vorher dramatischen politischen Entscheidungen. Ich befürchte, dass das 2030 dann wieder so eintreten würde. Wir werden dann also gerade für die Innenstädte wieder ein Szenario bekommen, ähnlich wie bei der Corona-Pandemie und versuchen, uns daraus wieder zu berappeln.

Abg. **Prof. Dr. Armin Grau** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte zunächst einmal Frau Prof. Dr. Hoffmann die Gelegenheit geben, jetzt nochmals Stellung zu den gerade gehörten Infragestellungen wichtiger wissenschaftlicher Konzepte zu nehmen. Wir haben gerade gehört, dass dieses Konzept der Berechnung vorzeitiger Todesfälle massiv infrage gestellt wird. Mir als epidemiologisch vorgebildeten Arzt ist das Konzept vertraut. Ich möchte Sie bitten, da vielleicht noch mal ein paar Worte dazu zu sagen. Die zweite Frage wäre dann: Wie beurteilen Sie denn die Machbarkeit der neuen Grenzwerte? Welche Sektoren müsste man speziell angehen? Und wenn Zeit ist in dieser Runde, dann würde ich auch Frau Saar bitten, zu dieser zweiten Frage noch mal Stellung zu nehmen.



**Prof. Dr. Barbara Hoffmann** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Zunächst zum Konzept der Krankheitslast: Dabei handelt es sich um eine wissenschaftliche Methode. Die ist weltweit anerkannt, wird weltweit zur Einschätzung von Risiken und Krankheitslasten genutzt und um politische und präventive Maßnahmen zu steuern. Es gibt keinen ernsthaften Zweifel daran, dass diese Krankheitslastberechnungen sinnvoll und wissenschaftlich belegt sind. Es gibt aber eine ganze Menge unterschiedlicher Maßzahlen und die stehen dann mehr oder weniger in der Kritik von einzelnen Gruppen. Also es gibt die Todesfälle, die eben nicht mehr sogenannte vorzeitige Todesfälle sind. Das ist ein veraltetes Konzept, was Herr Scheuch hier eben genannt hatte, sondern das wird heute mit anderen Methoden gemacht. Es gibt die sogenannten *Years of Life Lost* oder es gibt die *Disability Adjusted Life Years*. Zudem kann man auch den Verlust an Lebenserwartung berechnen. Es ist eigentlich relativ egal, was man von diesen Maßzahlen berechnet. Im Endeffekt kommt immer Ähnliches dabei raus. Also das *Ranking* der einzelnen Risikofaktoren bleibt weitestgehend bestehen, egal welche dieser Maßzahlen man jetzt berechnet und natürlich gibt es unterschiedliche Zahlen. Wir haben hier soeben unterschiedliche Zahlen genannt, weil wir uns eben auf unterschiedliche Dinge bezogen haben. Ich habe von der Gesamtkrankheitslast in Deutschland durch Luftverschmutzung insgesamt geredet. Frau Saar hat über die Krankheitslast durch Feinstaub alleine geredet und Frau Bud hat über die Krankheitslast für die Konzentrationen oberhalb der WHO-Empfehlungen geredet. Also das sind ganz unterschiedliche Dinge, die dann natürlich auch zu unterschiedlichen Zahlen führen. So viel zum ersten Punkt.

Der zweite Punkt: Die Machbarkeit. Die Machbarkeit ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens. Wir haben Instrumente, sowohl auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene, die sich auf die unterschiedlichsten politischen Maßnahmen beziehen. Das heißt, mit dem entsprechenden Willen können wir auch die Belastungen absenken. Was ich beobachte, ist, dass sich in Deutschland die Diskussion sehr stark auf den Verkehrssektor konzentriert. Denn das ist das, was wir am Ehesten spüren und das, worauf sich dann speziell die Maßnahmen in den Städten reduzieren, weil die Städte eben nur ein beschränktes Arsenal

an Maßnahmen haben. Wir müssen aber alle Sektoren mit einbeziehen. Dazu gehört insbesondere die Landwirtschaft als einem der wichtigsten Emittenten für Vorläufersubstanzen von Feinstaub, natürlich Industrie- und Energieerzeugung und der Hausbrand, der in letzter Zeit durch die Kaminöfen eine Renaissance erlebt hat. Das heißt, mit den entsprechenden Maßnahmen können wir ganz erheblich die Vorbelastung senken, sodass die Städte nachher nicht mehr zu Fahrverboten greifen müssen.

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): In der Tat, die Landwirtschaft hätte ich jetzt auch genannt. Ammoniak ist da der Vorläuferstoff. Wir haben mit Ammoniak mit Blick auf die Nitratbelastung der Grundwasser große Probleme in Deutschland bei der Umsetzung der Düngeverordnung. Frau Dr. Wilcken hat ja vorhin schon gesagt, es gehören auch andere Gesetzesverfahren dazu, Stichwort Euro-7. Dieses Vorhaben wird gerade gewissermaßen an die Wand gefahren, wenn ich das mal so salopp formulieren darf. Das ist natürlich nicht zielführend. Die Aufbereitung des Dieselskandals ist auch ein wesentlicher Treiber beziehungsweise sie könnte einer sein. Nach wie vor fahren viel zu viele Fahrzeuge mit zu hohen Stickoxidemissionen durch unsere Straßen. Das Stichwort Reifenabrieb: Natürlich gilt das auch für Elektrofahrzeuge oder batterieelektrische Fahrzeuge. Hier gilt es mit Verkehrswendemaßnahmen zu kombinieren, die den individuellen motorisierten Verkehr, insbesondere im städtischen Raum, wo wir Alternativen haben, reduzieren. Und letzter Punkt: Die Holzförderung ist schon genannt worden. Auch hier gibt es technische Lösungen. Es gibt den „Blauen Engel“, es gibt Abgasreduzierungen, die aber verbindlich festzusetzen sind.

Abg. **Nils Gründer** (FDP): Ich habe zwei Fragen an Frau Giersch und zwar zum einen: In ihrem Eingangsstatement haben Sie betont, dass es vor allem für die Einführung und Umsetzung der Richtlinien mehr Zeit brauche. Vielleicht können Sie da noch mal näher darauf eingehen, warum das so ist. Und mich würde interessieren, wie Ihre Mitglieder das derzeitige Zusammenspiel aus Richtlinien und Gesetzen in der EU und der Bundesrepublik Deutschland zur Luftreinhaltung bewerten?



**Annette Giersch** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., BDI): Zur ersten Frage: Also wir befürchten vor allen Dingen, dass wir die neuen Werte, die die KOM vorschlägt, auf keinen Fall bis 2030 erreichen werden. Das Europäische Parlament geht dann noch weiter und will ab 2035 die Werte noch weiter absenken und halbieren – beispielsweise für Feinstaub, das halten wir für noch unrealistischer. Wir müssen uns ja fragen, wo wir eigentlich herkommen. Wir haben momentan den Wert bei Feinstaub von 2,5 Mikrometer  $PM_{2,5}$ , einer der kritischen Schadstoffe hier, das heißt, einen Wert von 25 Mikrogramm pro Kubikmeter. Dieser Wert soll bis 2030 mehr als halbiert werden. Wenn es nach dem Parlament geht, soll dieser Wert noch weiter abgesenkt werden. Das Problem ist aber: Wir haben diesen erheblichen Abstand zwischen der jetzigen Situation an den Messstellen und dem, wo wir eigentlich hinwollen. Das hat Herr Müller-Baum ja schon am Beispiel der Hintergrundstation gesagt. In 2022 hatten wir bei  $PM_{2,5}$  an 100 Prozent der Stationen Überschreitungen – beziehungsweise an 100 Prozent der Stationen würden wir es nicht einhalten. Wir halten also die Werte nicht ein. Und wie sollen wir das bis 2030 schaffen? Das sind ja nun nicht mehr so viele Jahre. Und dann wird immer gefragt: Ja, die Machbarkeit, der politische Wille, aber was heißt denn politischer Wille? Politischer Wille heißt, es müssen Maßnahmen auf den Weg gebracht werden, die auch wirken, die bis 2030 Wirkung entfalten und die Gebiete, die wir uns da angucken können, ist der Klimaschutz. Sicher, wenn wir fossile Energien weniger einsetzen, haben wir positive Effekte für die Luftreinhaltung. Das wird gemacht. Die Industrie hat sich da auf den Weg gemacht. Herr Raad hat es eben gesagt: Das sind große Transformationsprojekte, die sehr, sehr viel Geld kosten, die aber natürlich auch sehr, sehr viel für die Luftqualität bringen werden. Dann haben wir den ganzen Verkehrsbereich, die Elektrifizierung, Dinge wie Euro-7, die Stärkung der Schiene. Herr Müller-Baum sagte es vorhin schon: Es gibt eine neue Studie, die morgen von der Bosch GmbH veröffentlicht wird. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass selbst wenn man alle Verkehrsmaßnahmen umsetzt und 100 Prozent Elektromobilität auf der Straße erreicht, die Werte trotzdem nicht schafft – wie gesagt bei 100 Prozent Elektromobilität. Dann ist die Frage: Was für Maßnahmen sollen die Städte und

Kommunen denn dann noch zusätzlich ergreifen, wenn noch nicht mal so was ausreichen würde? Also insofern ist unser Vorschlag, dass wir sagen, 2030 ist einfach viel zu kurz. In sechs Jahren oder sieben Jahren – je nachdem, wie man rechnet – sind wir eben in der Verkehrswende noch nicht so weit. Und wir sind auch beim Einsatz von Wasserstoff in der Industrie natürlich noch nicht so weit. So etwas muss geplant, gebaut und umgesetzt werden. Das heißt, wir werden in Deutschland 2030 Überschreitungen haben, vermutlich auch noch flächendeckend. Wir glauben, in Ballungsräumen wird man den  $PM_{2,5}$  Wert der WHO nicht einhalten können. Und dann reißen wir in Deutschland flächendeckend die Werte und das wollen wir vermeiden. Deswegen der Vorschlag, dass die Werte erst 2040 zur Geltung kommen. Und ich sage Ihnen, auch da gibt es noch große Zweifel, ob man das wird einhalten können. Aber das ist eben die Idee, dass man sagt, wir brauchen zumindest auf der Zeitschiene eine Streckung, um diese Werte überhaupt erreichen zu können.

Die zweite Frage betraf die Maßnahmen in Europa und im Bund. Natürlich, Feinstaub ist auch ein überregionales Thema. Auch wenn wir hier in Deutschland zu 100 Prozent Elektromobilität kommen, weil es gefördert wird, weil wir da vorankommen, weil die Bundesregierung möglicherweise noch Fördertöpfe aufmacht – die anderen europäischen Staaten müssen entsprechend mitziehen. Auch in den anderen Ländern müssen die Leute genug Geld haben, um Elektromobile zu kaufen und das ist ja wie gesagt, nur ein Bereich. Also das heißt, europäische Regelungen brauchen wir natürlich und die müssen in allen Ländern auch umgesetzt werden.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Ich danke allen Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Meine Fragen richte ich an Herrn Schraag und ich hoffe, dass ich möglicherweise in der ersten Runde noch eine zweite Frage stellen kann. Herr Schraag, die nationalen Grenzwerte beispielsweise von Stickstoffdioxid sind ja sehr unterschiedlich. Wir kennen Länder, da gibt es die 100 Mikrogramm pro Kubikmeter, in der europäischen Union gelten 40 Mikrogramm pro Kubikmeter, jetzt werden zehn Mikrogramm pro Kubikmeter von der Weltgesundheitsorganisation gefordert. Und dass, obwohl das Studienpotenzial eigentlich überall das Gleiche sein sollte. Diesbezüglich würde mich



natürlich interessieren, wie man sich das erklären kann, also warum wir da so unterschiedliche Grenzwerte haben.

**Martin Schraag** (Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.): In der Tat, ich meine, eigentlich müsste die WHO oder primär die EU eine Erklärung liefern. Es reicht nicht, einfach auf einen neuen wissenschaftlichen Stand zu verweisen für derartige Änderungen, die am Ende auch große Einschnitte für die Bevölkerung und die Kommunen bedeuten würden. Die Parlamentarier müssten eine kritische Diskussion einfordern, die auch allgemein verständlich ist, und zwar auch eher im Detail und nicht nur mit Verweisen. Wie lassen sich sonst die Diskrepanzen um einen Faktor zehn und Änderungen um einen Faktor vier in einem Umfeld, das schon seit zig Jahren Wissenschaft nicht beachtet wird, erklären? Allen Metastudien stehen dieselben wissenschaftlichen Studien zur Verfügung. Die WHO schlägt nach einer stufenweisen Reduzierung als Endzustand einen Leitwert für Stickstoffdioxid in der Außenluft von zehn Mikrogramm pro Kubikmeter im Jahresmittel vor. Die US-Umweltbehörde EPA ermittelte im Jahr 2016 bei weitgehend gleicher Studienlage einen Grenzwert von 100 Mikrogramm pro Kubikmeter. So viel zu den zweifelhaften Grenzwerten. Kalifornien hat in oft praktizierter Manier diesen Grenzwert auf 60 Mikrogramm pro Kubikmeter verschärft. Die Schweiz hat einen Grenzwert von 30 Mikrogramm pro Kubikmeter forciert, allerdings in der Umsetzung mit anderem Blick auf die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen als beispielsweise Deutschland und die EU, man denke an die Vertragsverletzungsverfahren. Die WHO hat bis vor wenigen Jahren eingeräumt, dass für den existierenden Leitwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter die wissenschaftliche Evidenz fehle. Allein dies ist ein deutlicher Hinweis, dass die Wissenschaft bereits bei dem bisherigen Grenzwert der EU von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter eher im Nebel stochert. Möglicherweise machen allein die Auswahlkriterien von Studien einen Unterschied. Die Parlamentarier sollten erfahren, welcher entscheidende Erkenntnisprung zu den neuen WHO-Werten geführt hat und diesen dann gezielt in einer breiten Expertengruppe zur Prüfung geben. Der Vollständigkeit halber sei noch der Arbeitsplatz-Grenzwert für Stickstoffdioxid erwähnt, der in Deutschland 960 Mikrogramm pro

Kubikmeter beträgt, also knapp das Zehnfache der neuen WHO-Grenze.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Ich würde dazu gerne noch eine Anschlussfrage stellen. Sie sehen ja das Konzept der Anzahl vorzeitiger Todesfälle kritisch und sprachen vorhin an – ich hoffe, dass ich das einigermaßen richtig aufgeschrieben habe –, dass Sie auch das Konzept der verlorenen Lebenszeit kritisch sehen, weil es gewissermaßen in einem statistischen Grundrauschen verschwindet. Was konkret meinen Sie damit?

**Martin Schraag** (Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.): Ja, ich hatte das in meiner Stellungnahme bereits erwähnt. Die Europäische Umweltagentur erstellt jährlich die Ergebnisse epidemiologischer Berechnungen zur Sterblichkeit der Einwohner. Die eine Kennzahl ist für den Bericht von 2020 für das Jahr 2018: 379 000 Todesfälle in 28 Ländern und davon 54 000 für Stickstoffdioxid. Das sind die Zahlen, die Medien und Politiker benutzen, um die Gefährlichkeit von Schadstoffen zu plakatieren. Es gibt aber eine zweite Kennzahl, wie vorhin erwähnt: Das sind die verlorenen Lebensjahre, berechnet auf 100 000 Einwohner. Rechnet man diese Zahl auf jeden Einwohner um, verliert dieser statistisch elf Stunden Lebenszeit wegen Stickstoffdioxid. Das sind für einen 75-jährigen etwa 0,017 Prozent der Lebenszeit. Das ist vielleicht besser nachvollziehbar, in welchem statistischen Rauschen sich diese Berechnungen bilden.

Abg. **Thomas Lutze** (DIE LINKE.): Bevor meine erste Frage an die Frau Saar geht, gestatten Sie mir trotzdem eine kurze Vorbemerkung. Neben dem Dank an die Referenten hat es mich jetzt gerade sehr fassungslos gemacht, dass hier im Deutschen Bundestag allen Ernstes behauptet wird, in der früheren DDR sei die Anzahl der an Asthma Erkrankten nur halb so groß gewesen wie in der Bundesrepublik. Ich bin selber im Südwesten von Leipzig aufgewachsen. Ich hatte als Kind und Jugendlicher starkes Asthma und habe heute noch damit zu knabbern. Deswegen möchte ich einfach mal in Richtung der CDU/CSU-Fraktion den Hinweis machen, dass Sie da vielleicht mal ein kleines bisschen genauer draufschauen sollten, welchen Sachverstand Sie hier einladen.





Jetzt zu meiner Frage an Frau Saar: Welche positiven Auswirkungen hätte denn die Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie?

*(Zwischenruf, unverständlich)*

Ich habe Ihnen, Herr Kollege von der AfD, auch nicht reingeredet. Was frech ist und was nicht, das entscheide immer noch ich. Das kann ich vielleicht auch entscheiden, aber nicht Sie.

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): Jetzt muss ich leider nochmal nach der Frage fragen.

Abg. **Thomas Lutze** (DIE LINKE.): Welche positiven Auswirkungen hätte – ganz konkret – die Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie aus Ihrer Sicht?

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): Wenn wir vorhin gewissermaßen über die verlorenen Lebensjahre, über den Verlust von Lebensqualität durch Asthmaerkrankungen und andere Erkrankungen gesprochen haben, dann ist das natürlich genau ein Effekt, der sich positiv zeigen würde. Je besser die Luftqualität ist, desto geringer sind die Risiken, an Krankheiten zu erkranken, die mit Luftverschmutzung in Verbindung stehen. Das sind nicht nur Asthmaerkrankungen, sondern es sind auch Herz-Kreislauf-Erkrankungen, sondern auch COPD, also chronische Lungenerkrankungen und so weiter. Ich denke, dass man sich vielleicht bei allen Statistiken und runterrechenbaren Zahlen von mir aus doch noch immer mal vergegenwärtigen sollte, was das an persönlichem Leid für die Betroffenen und für ihre Familien bedeutet. Wir hören immer wieder Berichte von praktizierenden Ärzten, die von ihren oft jugendlichen Patienten berichten, die gewissermaßen an ihrem körperlichen Befinden spüren, wie die Luftqualität heute ist. Zum anderen denke ich, dass viele Luftschadstoffe einen Klimateffekt haben. Bei Ruß ist das ganz gut dokumentiert. Aus diesem Grund ist Deutschland ja auch wie die Europäische Union Mitglied der *Climate and Clean Air Coalition*, die sich im internationalen Kontext darum bemüht, Luftschadstoffe und Klimaschadstoffe gemeinsam zu adressieren, zum gegenseitigen *Benefit* mit Blick auf Klimawirkung und auf die Gesundheit. Vielleicht ist es auch noch interessant, einen sozialen Aspekt mit einzubringen. Wir haben ja bei diesen negativen Auswirkungen auf die Gesundheit insbesondere Menschen zu beachten, die an stark befahrenen

Straßen wohnen, weil sie sich eine andere Wohnung oftmals nicht leisten können. Hier ist die Verkehrslast am höchsten und daher ist es auch insbesondere aus sozialer Sicht ein Gebot, die Maßnahmen umzusetzen, die wir heute zur Verfügung haben, die wir umsetzen könnten, wenn wir die Grenzwerte entsprechend anpassen. Viele Kommunen wollen das auch tun, sind aber mit der geltenden Gesetzeslage noch nicht umfassend in der Lage, das auch zu tun.

Letzter Punkt: Wir hatten ja schon die wirtschaftlichen Aspekte angesprochen. Frau Dr. Hoffmann hat es erwähnt, nämlich die Krankheitstage, die jedem einzelnen Unternehmen zur Last fallen, wenn ihre Mitarbeitenden nicht zur Arbeit erscheinen können, weil sie eben akut unter bestimmten Erkrankungen leiden, die auf die Luftverschmutzung zurückzuführen sind. Es ist natürlich auch ein volkswirtschaftlicher Aspekt, wenn wir die Ausgaben unserer Krankenkassen et cetera reduzieren können. Indem wir diese Krankheitslast reduzieren, haben wir natürlich mehr Geld zur Verfügung, das wir sinnvollerweise an anderer Stelle ausgeben könnten.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Ich schlage fürs Zeitmanagement vor, dass wir die zweite Runde nochmal mit fünf Minuten durchführen, aber die dritte auf zwei Minuten kürzen, sonst kommen wir nicht durch. Also, wenn Sie sich alle schon drauf einstellen, dann starten wir die zweite Runde. Nochmal der Kollege Abg. Daniel Rinkert für die SPD-Fraktion!

Abg. **Daniel Rinkert** (SPD): Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Raad. Sie haben vorhin unter anderem ausgeführt, dass die von der EU-Kommission vorgeschlagene Richtlinie Projekte der Transformation in der Industrie behindern könnte, und haben Ausnahmen vorgeschlagen. Wie könnten diese Ausnahmen geregelt sein? Und meine zweite Frage geht an Frau Prof. Dr. Peters. Vielleicht können Sie etwas sagen, wie Sie die Luftqualität in Deutschland grundsätzlich einschätzen?

**Dr. Puya Raad** (Thyssenkrupp Steel Europe AG): Konkret könnte man in Artikel 18 – also dort, wo es um die Ausnahmen von der Grenzwerteinhalten nach Artikel 13 geht – regeln, dass Anlagenbetreiber die in einer grundlegenden Transformation sind, von den Maßnahmen ausgenommen



sind, wenn sie einen Transformationsplan oder Sanierungsplan – die Industrieemissionsrichtlinie regelt das – vorlegen, aus dem sich ergibt, dass die Grenzwertüberschreitung behoben werden kann, beziehungsweise, dass damit eine signifikante, qualitative Verbesserung einhergehen kann. In Artikel 19 müsste man dann quasi konsequent regeln, dass Anlagenbetreiber in der industriellen Transformation von der Luftreinhalteplanung für einen begrenzten Zeitraum – sagen wir mal zehn Jahre – auszunehmen sind. Letztlich muss man bei diesen Ausnahmebestimmungen – die Industrieemissionsrichtlinie wird für die industrielle Transformation Ausnahmen enthalten – aus Gründen der Kohärenz dafür sorgen, dass die Ausnahmen, die dort geregelt werden, auch in der Luftqualitätsrichtlinie ihren Niederschlag finden.

**Prof. Dr. Annette Peters** (Helmholtz Zentrum München): Ja, in Bezug auf die Luftqualität in Deutschland haben wir deutliche Verbesserungen gesehen, wenn man sich die letzten zehn Jahre anguckt und es ist ganz wichtig festzustellen, dass die 25 Mikrogramm pro Kubikmeter  $PM_{2,5}$  aus gesundheitlicher Sicht eigentlich nie ein Grenzwert hätten sein dürfen. Das wusste man auch schon 2008. Das heißt, es ist besser, wenn man sich jetzt im ersten Schritt auf die Werte von zehn Mikrogramm pro Kubikmeter bezieht und da gibt es aus meiner Sicht eigentlich immer noch sehr, sehr viel zu tun in Deutschland. Aber das Jahr 2022 war gar nicht so schlecht. Zum Beispiel sind die beiden Messstationen in Potsdam mit 9,9 Mikrogramm pro Kubikmeter gerade unterhalb des Grenzwertes. Hier in Berlin-Mitte ist der Wert darüber – irgendwo zwischen 11 und 13 Mikrogramm pro Kubikmeter. Das heißt, es ist viel passiert. Es gibt aus gesundheitlicher Sicht noch viel zu tun, aber es ist aus unserer Sicht mit den technischen Möglichkeiten, die wir haben, und der Transformation, die ja dankenswerterweise auch unterwegs ist, wirklich machbar. Insbesondere im Bereich von  $NO_2$  bilden wir *Hotspots* ab. Das ist sicherlich ein Bereich, wo es noch mehr Arbeit gibt. Der ist wichtig, aber auch dort sehen wir Verbesserungen.

Ich hatte eingangs ausgeführt, dass wir jetzt in den neuen Studien maschinelles Lernen benutzen, um die Belastung der Bevölkerung am Wohnort besser zu schätzen. Diese Modelle können die Belastung besser schätzen, insbesondere an Stellen, wo wir

keine Messstationen haben. Wenn man sich dort die Trends anguckt – das können Sie sich beispielsweise auf den Seiten des Umweltbundesamtes als auch bei den neuen EU-Projekten angucken –, dann gehen die Werte wirklich auch in den Hintergrundbereichen runter. Das heißt, diese ganzen Anstrengungen, die wir jetzt im Moment unternehmen, die lohnen sich. Und sie lohnen sich darüber hinaus – für die Gesundheit und für den Klimawandel.

Vielleicht als letzten Punkt: Schadstoffe, insbesondere Luftschadstoffe sind unheimlich komplex. Wir haben ein paar Leitkomponenten, die wir messen, aber wir haben in Deutschland auch hochauflösende Messstationen. Dort haben wir auch die Möglichkeit, das mit technischen Mitteln besser zu verstehen und mit Innovationen in der Messtechnik in Wechselwirkung mit der Modellierung die Maßnahmen voranzutreiben. Das ist aus meiner Sicht ein ganz wichtiger Aspekt gerade auch im Hinblick auf die Ultrafeinpartikel, die ja ein weiteres noch nicht reguliertes Maß sind. Diesbezüglich haben wir *Know-How* in Deutschland, das wir dringend nutzen sollten.

Abg. **Anja Karliczek** (CDU/CSU): Ich würde gerne auch nochmal auf das Thema Messstellen, Messstationen und Messdaten eingehen. Lieber Herr Müller-Baum, Sie haben eben schon etwas gesagt zu der Frage „EU-weiter Vergleich“. Können Sie das vielleicht nochmal ein bisschen weiter ausführen hinsichtlich der Messdaten und der Messstationen? Und meine zweite Frage geht erneut an Herrn Dierks. „Belastungen schätzen“, dieses Stichwort ist mir gerade von den Ausführungen von Frau Prof. Dr. Peters hängengeblieben. Die Maßnahmen zur Luftreinhaltung schätzen Sie als ineffizient ein. So steht es in Ihrem Statement. Können Sie sagen, warum?

**Peter Müller-Baum** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V., VDMA): Es ist tatsächlich so, dass es in der EU, was die Anzahl der Messstellen und den Standort anbelangt, erhebliche Unterschiede gibt. Also wir in Deutschland haben beispielsweise zu  $PM_{2,5}$  mehr als 250 Messstationen. Selbst das ist eigentlich zu wenig, aber im Vergleich zum EU-Ausland sehr viel. Es gibt Länder, wo nur zwei Hände voll Stationen insgesamt stehen. Manche Länder haben industrienah überhaupt keine Messstellen zu  $PM_{2,5}$  stehen. Das heißt, wir treffen jetzt Annahmen oder



verabschieden eine Gesetzgebung mit massiven Auswirkungen, ohne wirklich die Datenlage in Europa zu kennen. Dazu kommt, dass sowohl die Anzahl als auch der Standort – auch der ist erheblich – sehr unterschiedlich sind. In Deutschland sind wir da sehr gut. Wir stellen die immer gerne verkehrsnah oder industrienah auf. Andere Länder sind da gewissermaßen "cleverer", die stellen die nämlich einfach ein paar Meter weiter weg und sie haben einen exponentiellen Rückgang der Emissionen je weiter sie weggehen. Bildlich oder vereinfacht dargestellt, heißt das: Wenn sie den Abstand verdoppeln, haben sie nicht etwa eine Halbierung der Messwerte, sondern ein Viertel der Messwerte. Also, es ist ein exponentieller Kurvenverlauf. Das heißt, wir vergleichen nicht nur Äpfel mit Birnen, sondern Äpfel mit Kartoffeln – und auf dieser Basis dann so ein Gesetz mit den eben dargestellten massiven Auswirkungen zu erlassen, ist schon fragwürdig.

**Hauke Dierks** (Deutsche Industrie- und Handelskammer, DIHK): Warum sind die Maßnahmen, die aufgrund der Luftqualitätsrichtlinie in Luftreinhalteplänen ergriffen werden, am Ende häufig ineffizient? Wir haben das erlebt. Die Messung der Luftqualität muss eben an den Orten mit der höchsten Belastung stattfinden. Wir haben deswegen Luftreinhaltepläne, bei denen auf ganz wenigen Streckenabschnitten innerhalb der Stadt diese Werte überschritten werden. In über 90 Prozent, manchmal über 99 Prozent der restlichen Stadtfläche werden die Grenzwerte eingehalten. Nun muss man sich auf diese Standorte konzentrieren. Das wird dazu führen, dass man – auch wenn es sehr viel geeignetere Maßnahmen gibt, Frau Prof. Dr. Hoffmann hat das ausgeführt –, dass es da sicherlich noch einige Bereiche gibt, in denen man sehr viel mehr für die Luftqualität tun könnte. Man wird sich wieder auf den Verkehr, auf bestimmte Industriegebiete oder Industriestandorte konzentrieren müssen, weil die eben bei bestimmten *Hotspots* sind, die man innerhalb von drei Jahren ergreifen kann. Sie werden sonst kaum eine Möglichkeit für nachhaltige Mobilität, also ÖPNV-Ausweitung, Elektromobilität-Ausweitung oder mehr Energieeffizienz finden. Selbst der Hausbrand hat bisher – soweit ich weiß – kaum Maßnahmen aufgrund der Luftreinhalteplanung ergeben. Die werden Sie kaum ergreifen können, um an diesen einzelnen *Hotspots*, die aufgrund schlechter Belüftung, aufgrund eines hohen

Verkehrsaufkommens oder eines Emittenten im Industriebereich überschritten werden. Das wird auch Unternehmen betreffen – Herr Dr. Raad hat das beschrieben –, die gerade auf dem Pfad der Transformation sind oder diese sogar schon umgesetzt haben. Biomasse wird mit Sicherheit mindestens im gleichen Maße wie bisher genutzt werden. Wir wissen nicht, wie die Emissionen von Stickoxiden bei der Nutzung von Wasserstoff aussehen werden – beispielsweise bei dem, was derzeit unter dem Stichwort „*H<sub>2</sub>-ready*“ läuft. All das wissen wir noch nicht genau. Ich habe aber jetzt diese Prognosen des Umweltbundesamtes vorliegen und deshalb würde ich sagen, dass wir das bis 2030 so in dieser Form nicht erreichen werden. Ich denke zudem – wenn diese Logik bestehen bleibt, dass wir uns auf diese einzelnen *Hotspots* konzentrieren müssen –, wir wieder etwas Vergleichbares wie 2019 erleben werden.

Abg. **Anja Karliczek** (CDU/CSU): Ich würde gerne die letzten zehn Sekunden nutzen, um Folgendes klarzustellen: Man kann bezüglich der Aussagen von Experten unterschiedlicher Meinung sein, aber dass wir Experten beleidigen, das finde ich, ist unserem Parlament nicht würdig.

(Beifall)

**Vorsitzender**: Dankeschön! Wir kommen zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kollege Abg. Prof. Dr. Armin Grau.

Abg. **Prof. Dr. Armin Grau** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte gern nochmal Frau Prof. Dr. Hoffmann fragen: Wie bewerten Sie die Einführung von Grenzwerten in den letzten Jahrzehnten? Wie hat sich das ausgewirkt auf die menschliche Gesundheit und was erwarten Sie vor diesem Hintergrund jetzt bei einer Einhaltung der neuen vorgeschlagenen WHO-Grenzwerte? Und wie bewerten Sie den Vorschlag von der CDU/CSU, hier die Novelle bis 2040 aufzuschieben, etwa um anderen Maßnahmen wie Elektromobilität erstmal Zeit zu geben? Dann vielleicht noch die Frage an Frau Saar: Inwieweit stellt die Luftverschmutzung auch eine Gefahr für die Umwelt dar, also außerhalb der Luft, also für Wasser, Boden, Pflanzen und Tiere?

**Prof. Dr. Barbara Hoffmann** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Also zunächst zu den Grenzwerten und zur Einführung: Verbindliche Grenzwerte sind das einzige wirklich funktionierende



Instrument, welches in Europa in den letzten Jahren dazu geführt hat, dass die Situation deutlich besser geworden ist. Insofern ist es notwendig, dass wir diese wirklich verbindlichen Grenzwerte definieren. Jetzt wurde ja viel über die Machbarkeit geredet und ich möchte nochmal ganz kurz sagen: Wir sind nicht ganz so ahnungslos, wie es in 2030 aussehen wird. Die EU-Kommission hat in ihrer Gesundheitsfolgenabschätzung natürlich auch Projektionen gemacht, was man unter Kombination unterschiedlicher Maßnahmen erreichen kann. Die Lage stellt sich demnach so dar, dass es für Deutschland bis 2030 unter Nutzung der bisherigen Maßnahmen bereits in großen Teilen zu einer Unterschreitung der fünf Mikrogramm Grenze kommen wird. Es wurden ja schon eine ganze Menge Gesetze verabschiedet; leider wird jetzt wohl die Euro-7-Abgasnorm abgeschwächt – das ist zwar noch nicht verabschiedet, ist aber in Verhandlung. Hinzukommen werden andere Emissionsreduktionsmaßnahmen, die dazu führen werden, dass die Belastung absinken wird. Das heißt, Deutschland ist schon auf einem sehr, sehr guten Weg. Was aber bei uns der Fall ist: Wir importieren einen großen Teil unserer Schadstoffe. Speziell Feinstäube werden über hunderte von Kilometern transportiert. Das heißt, wir bekommen eine ganze Menge von den Nachbarn ab. Wenn nur wir auf diesem Weg weitergehen, aber die anderen Länder nichts machen und sich zurücklehnen, weil die Grenzwerte in Europa zu lax sind, importieren wir weiterhin reichlich Feinstaub und Gesundheitseffekte aus den anderen Ländern. Das heißt, wir müssen auch die anderen Länder dazu bringen, dass sie auch ihre Hausaufgaben machen, genauso wie wir das tun. Eine Verschiebung führt natürlich dazu, dass wir die Gesundheitseffekte, von denen wir gesprochen haben, noch länger haben werden, also mit vielen 1 000 Toten pro Jahr sowie Krankheitslasten und Kosten für die Unternehmer aufgrund von Krankheitsausfällen. Das wird halt alles dann verlängert stattfinden.

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): Ja, man kann in der Tat verschiedene Aspekte nennen. Wenn man die Luftverschmutzungseffekte auf die Umwelt betrachtet, könnte man zum Beispiel in Erinnerung rufen, dass ungefähr zwei Drittel unserer Natura 2000 Gebiete – also der besonders schützenswerten Biotope in Deutschland – gefährdet sind, weil die

Nitratbelastung aufgrund der Stickoxideinträge zu hoch ist. Die sind jetzt aus unterschiedlichen Quellen. Das kommt nicht nur aus der Luft, sondern hängt auch mit der Landwirtschaft zusammen. Aber es ist eben auch Stickoxid aus dem Verkehr. In den Niederlanden hat man aufgrund dieser hohen Belastung auch im Verkehrsbereich Maßnahmen ergriffen beziehungsweise ergreifen müssen – wie zum Beispiel die Einführung eines Tempolimits von 100 Kilometer pro Stunde zunächst auf Autobahnen, welches jetzt auf 90 Kilometer pro Stunde nochmal runtergesetzt wurde. Es gibt Hinweise auf Belastungen einzelner Arten, insbesondere Insekten. Ich habe das jetzt noch nicht genau angeguckt, aber den Hinweis gesehen, dass es eine neue Studie gibt zur Auswirkung auf Hummeln, wenn diese mit Schadstoffen in Berührung kommen. Und ich denke, gerade was Insektenschutz angeht, haben wir allen Grund, dort zusätzliche Belastungen zu vermeiden, wenn wir es denn können.

Den Punkt Klimaschutz hatte ich schon angesprochen. Viele der Schadstoffe haben auch einen negativen Effekt auf das Klima. Der IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) sagt ganz eindeutig: Wenn wir nicht zusätzlich zu CO<sub>2</sub> diese klimarelevanten Luftschadstoffe adressieren, und zwar zeitnah, dann werden wir die Pariser Klimaziele nicht einhalten können. Der Vorteil davon ist, dass diese Schadstoffe mit Blick auf ihre Klimawirkung als kurzlebige Klimaschadstoffe bezeichnet werden. Das heißt, wir werden hier nicht nur unmittelbar einen gesundheitlichen Effekt sehen, sondern eben auch in der Minderung der Klimabelastung. Ein weiterer Punkt sind vielleicht noch Ernteauffälle. Ozon ist ja ein Folgestoff der NO<sub>2</sub>-Belastung und wir haben Ernteauffälle in Europa in Milliardenhöhe, die wir verringern könnten, wenn wir die Ozonbelastung verringern.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Frau Saar! Lassen Sie mich an der Stelle noch einmal ergänzen. Ich habe es schon zweimal gemacht vorhin im Ausschuss. Ich darf darum bitten, dass wir alle im gegenseitigen Respekt miteinander umgehen – alle wissen, was gemeint ist. Wir kommen zur FDP, zum Kollegen Abg. Nils Gründer!

Abg. **Nils Gründer** (FDP): Ich habe noch mal zwei Fragen an Frau Giersch. Und zwar zum Stichwort Beweislastumkehr: Wie muss ich mir das



vorstellen? Können Sie das vielleicht für uns einmal skizzieren, wie so ein Ablauf wäre, wenn ein Unternehmen beweisen müsste, dass es einen Schaden nicht verursacht hat? Und zum Stichwort europäische Vorgaben, da wäre meine Frage noch: Welche Konsequenzen hätte es auf den Wirtschaftsstandort Deutschland und im Hinblick auf Arbeitsplätze, wenn es einen nicht einheitlichen Vollzug der Richtlinie gäbe? Ob Sie dazu noch Stellung beziehen können?

**Annette Giersch** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., BDI): Zum Thema Beweislastumkehr: Tatsächlich ist das auch eine unserer großen Sorgen, wenn wir die Geltung der Grenzwerte ab 2030 so scharf schalten. Wir haben im Kommissionsvorschlag sehr weite Ermächtigungsgrundlagen und Schadensersatzansprüche für Gesundheitsschäden. Die können sehr weit eingeklagt werden. Und auch wenn möglicherweise die Dinge gut laufen, Maßnahmen umgesetzt werden, wir genug Elektromobilität haben, wir die Transformation sehr, sehr schnell umgesetzt haben, Wasserstoff überall verfügbar ist – das alles sind politische Annahmen, die wir jetzt treffen, die auch alle gut laufen müssen. Also wir glauben nicht, wenn man sich die Studien anguckt, dass das bis 2030 alles so weit kommt und dann werden wir Überschreitungen an unseren Messstationen haben. Wenn es nach dem Kommissionsvorschlag geht und er so bleiben würde, können die Bürgerinnen und Bürger beispielsweise Gesundheitsschäden beim Staat einklagen und dann bei den Kommunen schauen, ob es dort Überschreitungen gibt. Daraufhin könnten sie Gesundheitsschäden einklagen und die Beweislastumkehr ist da ein großes Problem. Wenn dann nämlich nachgewiesen werden muss, dass der Gesundheitsschaden nicht durch den Feinstaub verursacht wurde, sondern aus dieser oder jener Quelle. Es geht dann nicht um den Nachweis einer hundertprozentigen Verursachung, sondern es reicht, wenn die Ursache zum Gesundheitsschaden beigetragen hat. Beweisen Sie erst mal, dass das nicht dazu beigetragen hat. Es reicht, wenn sie selber emittiert haben – auch wenn es nur ein kleiner Anteil an den Emissionen war. Also insofern ist der Kommissionsvorschlag, was diese Vorschriften betrifft, sehr, sehr weitgehend und wir glauben, dass der Staat sich da in sehr erhebliche finanzielle Risiken begibt. Es wäre denkbar, dass jeder Bürger kommt und sagt, er habe Asthma oder

eine andere Krankheit und der Feinstaub hat dazu beigetragen. Also das ist einer der Gründe, warum wir sagen, man sollte noch mal genau darauf gucken, ob Deutschland sich dem tatsächlich aussetzen und die Grenzwerte ab 2030 so scharf stellen will. Es sind letztlich politische Annahmen, die wir treffen, von denen wir gar nicht so sicher sind, ob wir dahin kommen. Und insofern geht unser Vorschlag dahin, die Geltung der Grenzwerte, ohne die Höhe weiter zu betrachten, einfach weiter nach hinten zu schieben, um die Situation realistischer zu machen. Was heißt das für den Standort? Es geht letztlich um die europäische Wettbewerbsfähigkeit, wenn wir dann Überschreitungsgebiete haben. Wir haben viele Ballungsräume in Deutschland. Ich meine, man kann wahrscheinlich sagen, NRW ist ein einziger großer Ballungsraum. Wir erwarten da Überschreitungen. Selbst hundert Prozent Elektromobilität würden nicht ausreichen. Wir können ja nicht in ganz NRW den Verkehr lahmlegen, da müsste man weitere Maßnahmen ergreifen. Das heißt, es kann dann auch Industrieunternehmen treffen. Vielleicht müsste die Produktion gedrosselt werden, vielleicht müssten einzelne Anlagen an *Hotspots* abgestellt werden – natürlich hat das dann Auswirkungen auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit und natürlich haben wir Unternehmen nicht deutschlandweit auf der grünen Wiese verteilt, damit dann die Emissionen irgendwo nicht so eine Rolle spielen. Vielmehr haben wir viel Industrie in den Ballungsräumen, wo wir einfach in ein großes Problem hineinlaufen, wenn wir die Werte 2030 scharf schalten. Und noch mal der Punkt: Das Europäische Parlament möchte die Werte ja 2035 dann noch weiter anscharfen, das heißt, das Problem dürfte sich dann vergrößern für die Industrie.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Meine Frage richtet sich an Herrn Schraag. Auf den ersten Blick wirken die bestehenden NO<sub>2</sub>-Grenzwerte für die Umgebungsluft einerseits und den Innenbereich für maximale Arbeitsplatzkonzentration andererseits widersprüchlich. Wie kann man sich das eigentlich erklären?

**Martin Schraag** (Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.): Ich habe beispielsweise den Innenraum-Richtwert nicht erwähnt. Genau genommen gibt es im Innenraum keinen Grenz-, sondern einen Richtwert – formal wohl deswegen, weil dort



im Gegensatz zur Außenluft nicht gemessen werden muss. Innenraumrichtwerte werden nach dem sogenannten Basisschema definiert und der Richtwert I steht für eine lebenslang unkritische Exposition, der Richtwert II sollte nicht überschritten werden. Ich habe den Richtwert I für NO<sub>2</sub> deswegen nicht erwähnt, weil dieser aktuell sehr exotisch behandelt wird und dahinter ein recht merkwürdiger Vorgang steht, bei dem die Regeln des Basisschemas völlig missachtet wurden. Der Ausschuss für Innenraumrichtwerte sollte vor einigen Jahren im Auftrag des Bundesumweltministeriums neue Richtwerte definieren. Im Dezember 2018 wurde ein „Richtwert I“ für NO<sub>2</sub> von 80 Mikrogramm pro Kubikmeter verkündet. Der Richtwert I ist normalerweise lebenslang unkritisch. Überraschenderweise war das der Doppelte des Grenzwerts der Außenluft. Dieser Richtwert I wurde dann aber abweichend vom Basisschema zu einem Kurzzeitrichtwert erklärt und damit laufen auch die Handlungsanweisungen des Basisschemas ins Leere. Es gibt normalerweise keine Handlungsanweisung unterhalb dieses Richtwertes I und daraus ergibt sich die Situation, dass aus fast 60 unterschiedlichen Schadstoffen NO<sub>2</sub> mit einem Kurzzeitrichtwert als Exot heraussticht. Wobei gerade NO<sub>2</sub> von allen Schadstoffen umfangreich erforscht wird. Im Mai 2019 gab es dann eine Stellungnahme des Ausschusses zur Ableitung von Langzeitrichtwerten, wonach zurzeit keine hinreichend geeigneten humanen oder tierexperimentellen Studien vorlägen – so viel nur zur Studienlage und zu dem Konsens, der anscheinend existiert. Man möge hilfsweise einen Leitwert der WHO für Außenluft von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter heranziehen. Meines Erachtens spricht der Vorgang für eine politische Intervention. Es wäre eher an den Parlamentariern, dies aufzuklären. Die Frage wäre auch, ob der Ausschuss seine Langzeitempfehlung in Zukunft dann auf zehn Mikrogramm pro Kubikmeter ändern würde. Dann müsste er vermutlich menschliche Leben in Innenräumen etwas reduziert werden.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): In Ihrer Stellungnahme habe ich auch gelesen, dass Sie auf die Dieselfahrverbote eingegangen sind und ich meine Sie richtig verstanden zu haben, dass die dafür eingesetzten Messgeräte, die ja die NO<sub>2</sub>-Messwerte im Grunde genommen geliefert haben, dass die für solche Messungen eigentlich gar nicht geeignet

waren. Das würde mich mal interessieren, was es damit Ihrer Meinung nach auf sich hat.

**Martin Schraag** (Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.): Sie verstehen mich richtig und eine Absenkung des Grenzwerts würde die Situation noch verschärfen. Es betrifft die Messstationen am Verkehr. Und diese Messstationen waren ja die einzigen, die auch zu Fahrverboten beigetragen haben. Die NO<sub>2</sub>-Messgeräte mussten nach der Euronorm 14211 zugelassen werden. Bekannt ist, dass es in Verkehrsnähe Messprobleme gibt. Das hängt mit den starken NO<sub>2</sub>-Konzentrationschwankungen zusammen und die Euronorm weist explizit darauf hin. Deshalb muss für die Zulassung ein sogenannter Feldtest nahe am Verkehr durchgeführt werden. Da messen dann zwei Messgeräte parallel und dürfen nach drei Monaten Betrieb im Ergebnis nicht mehr als fünf Prozent auseinanderliegen. Diese entscheidende Zulassungsprüfung nach der Euronorm 14211 wurde entgegen der Anforderung bei allen Gerätetypen vom TÜV-Rheinland immer auf einem Parkplatz abseits des Verkehrs durchgeführt. Dabei hat der TÜV-Rheinland in Köln auch einen Messplatz in Verkehrsnähe. Trotz des Verstoßes haben TÜV-Rheinland und das Umweltbundesamt gemeinsam ein Konformitätszertifikat ausgestellt, auf das sich die zuständigen Landesbehörden verlassen haben. Ich betrachte dieses Problem nach wie vor nicht konform adressiert und für tiefere Grenzwerte erst recht nicht.

Abg. **Thomas Lutze** (DIE LINKE.): Meine zweite Frage geht nochmal an Frau Saar. Was ist aus Ihrer Sicht im Bereich von Monitoring und Datenerhebung notwendig, um die hier geäußerten Ziele zu realisieren?

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): Es sind ja schon Punkte zur Datenerhebung und Messungen zur Modellierung genannt worden. Die EU-Kommission macht in ihrem Gesetzesvorschlag dazu auch ganz konkrete Vorschläge, das Parlament hat, das nochmal spezifiziert. Ich denke, dass wir ein solides Messnetz brauchen, eine transparente Datendarstellung, auch die Veröffentlichung von Stundenwerten, um die Situation flächendeckend bewerten zu können. Der Kollege hat vorhin erwähnt, dass Deutschland so dumm sei und sich an die bestehenden Regelungen halte, während andere Mitgliedstaaten das nicht machen. Das kann natürlich kein Grund



sein, jetzt selber auch nachlässig zu werden. Im Gegenteil: Gerade weil es eben in anderen Mitgliedstaaten womöglich vorkommt, dass die Messstationen nicht richtig platziert sind, sind dort schon verschiedene Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden. Auch wir als Deutsche Umwelthilfe haben immer wieder darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, so zu messen, dass eben auch die Belastung der Menschen vor Ort am besten erkennbar ist. Eine wichtige Modellierung oder eine fortlaufende Erhebung der Daten ist auch wichtig, um den Effekt der eingeleiteten Maßnahmen tatsächlich bewerten zu können und zu schauen, ob wir vielleicht gegensteuern müssen. Das Beispiel in Kiel ist erwähnt worden, wo an einer Stelle, in der sich starker Verkehr mit unmittelbar angrenzender Wohnbebauung treffen, Maßnahmen ergriffen werden müssen, die dazu führen, dass die Überschreitungen an dieser Stelle ausbleiben oder vermieden werden. Wir wissen aber zum Beispiel aus den sehr guten Datenlagen in Berlin, dass Maßnahmen, die wir in Berlin eingesetzt haben, auch zu einer Verbesserung in Potsdam geführt haben, weil es eben zu einer Änderung der Flottenzusammensetzung und zu entsprechenden Nachrüstungen gekommen ist. Eine umfassende Modellierung und Erhebung von Daten brauchen wir auch, um zu wissen: Wie sind die Fernströme der Luftschadstoffbelastung? Luftverschmutzung macht eben nicht an der Grenze halt. Wir belasten andere Länder, wir werden belastet durch andere Länder und auch deswegen ist es notwendig zu gucken: Wo sind die *Hotspots*, welche Maßnahmen machen Sinn, welche Maßnahmen wirken dort und wie können wir Transparenz über den gesamten Wirkungsraum der EU-Richtlinie herstellen?

Abg. **Thomas Lutze** (DIE LINKE.): Ich hätte nochmal eine ergänzende Nachfrage. Wenn wir über Feinstaub reden, wird das häufig zumindest in der öffentlichen Diskussion reduziert auf die Frage, was am entsprechenden Auspuffrohr hinten rauskommt. Jetzt haben wir aber die batteriegebundene Elektromobilität als neuen Zweig und scheinbar das Problem gelöst. Aber es gibt ja noch die Entstehung von Feinstaub durch Abrieb, durch Bremsen und Bremsbeläge. Welche Rolle spielt denn das noch? Anders ausgedrückt: Bleibt da noch viel übrig, ist das ein Problem?

**Dorothee Saar** (Deutsche Umwelthilfe e. V., DUH): Es ist tatsächlich ein Problem, was mit Blick auf Mikroplastikbelastungen zu betrachten ist. Die Euro-7-Norm hätte die Chance gegeben, hier eine entsprechende Regulierung oder eine entsprechende Begrenzung des Abtriebs vorzunehmen. Wir werden sehen, was am Ende dabei herauskommt. Die Belastungen aus dem Auspuff sind durch die Einführung wirksamer Abgasreinigung und dank effektiver Gesetzgebung schrittweise reduziert worden. Was bislang noch zu wenig reguliert ist, sind eben die Feinstaubemissionen aus der Holzfeuerung, das ist zunehmend der größte Faktor, den wir bei der Feinstaubbelastung sehen. Und was eben noch nicht ausreichend adressiert ist, ist der Feinstaub, der indirekt über die Landwirtschaft kommt. Darf ich noch einen Satz ergänzen? Diese Feinstaubproblematik unterstreicht ja nur, dass es keine Lösung sein kann, wenn wir darauf abzielen, alle PKWs, die wir heute haben, alle Fahrzeuge, die heute unterwegs sind, mit einer Batterie auszustatten und davon ausgehen, dass das Problem damit erledigt sei.

**Vorsitzender:** Jetzt kommen wir zur dritten Runde und die wird sportlich. Wir haben jetzt zwei Minuten vorgesehen. Das heißt, bitte schnelle, kurze Fragen und schnelle, kurze Antworten! Herr Kollege Abg. Daniel Rinkert von der SPD-Fraktion!

Abg. **Daniel Rinkert** (SPD): Herr Dr. Raad, Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass man die Emissionsgesetzgebung erst mal wirken lassen sollte, bevor man jetzt die weitere Gesetzgebung verschärft. Könnten Sie das bitte nochmal erläutern? Und Frau Bud, wie beurteilen Sie die Durchsetzungsbestimmungen des Kommissionsentwurfs?

**Dr. Puya Raad** (Thyssenkrupp Steel Europe AG): Ausgehend von dem europäischen *Green Deal* und dem „Fit for 55-Paket“ werden wir in allen Sektoren grundlegende Veränderungen haben. Die Landwirtschaft und die Industrie bekommen durch die Industriemissionsrichtlinie neue, verschärfte Grenzwerte, der Verkehr wird auf E-Mobilität umgelegt, die Euro-7-Norm soll kommen, Verbrennungsmotoren werden ab 2035 verboten, Gebäudeenergieversorgung wird auf erneuerbare Energien umgestellt. All diese Maßnahmen, die die Emittenten betreffen, müssen ja ihre Zeit bekommen, um zu wirken. Deswegen wäre es aus meiner Sicht verfehlt, wenn man mit der jetzigen



verschärften Emissionsgesetzgebung diese Maßnahmen aushöhlen würde. Die Folge wäre – das wurde schon angesprochen – weitreichende Diesel-Verkehrsverbote in den Städten, aber auch Kraftwagen-Verkehrsverbote, weil die E-Mobilität auch nicht ausreicht, um die Grenzwerte einzuhalten. Damit würde auch die industrielle Transformation behindert und in der Folge würde man die gesellschaftliche Akzeptanz für mehr Umweltschutz und Klimaschutz gefährden, aber auch die industrielle Transformation verhindern. Deswegen würde ich es unterstützen, wenn die Grenzwerte ab 2040 gelten würden.

**Emma Bud** (ClientEarth gGmbH): Es war gerade die Rede von der Beweislast. Ich würde in diesem Zusammenhang nur betonen, dass es im Artikel 28 in erster Linie um Schadensersatz geht und dass Betroffene nur ein Recht auf Schadensersatz haben, wenn sie beweisen können, dass sie gesetzwidrigen Konzentrationen von Schadstoffen ausgesetzt wurden. Wir haben schon gehört, dass Deutschland eigentlich auf einem guten Weg ist und dass sie unter Krankheiten leiden, die von Diesel verursacht sein können. Also nicht, dass sie nur beigetragen haben, aber dass diese illegale Luftverschmutzung die plausibelste Erklärung ist. Das ist schon eine hohe Beweislast und es gibt solche Bestimmungen schon in anderen Arten von EU-Regelungen, die in Deutschland schon umgesetzt worden sind. Man sollte keine Angst davor haben. Das wird nicht zu exzessiven Klagewellen oder unverhältnismäßigen Summen führen.

Abg. **Anja Karliczek** (CDU/CSU): Das Erste ist: In der EU-Luftqualitätsrichtlinie wird vom sogenannten *Average Exposure Index* (AEI – Durchschnittlicher Expositionsindex) gesprochen. Lieber Herr Müller-Baum, vielleicht klären Sie uns auf, was das ist, und wie schätzen Sie den Vorschlag, der daraus folgt, ein. Das Zweite ist: Herr Dr. Scheuch, Sie haben gesagt, dass der Feinstaubgrenzwert von fünf Mikrogramm pro Kubikmeter im Jahresmittel nicht sinnvoll ist. Vielleicht sagen Sie auch kurz noch etwas dazu.

**Peter Müller-Baum** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V., VDMA): Ich versuche das sehr kurz zu erklären, wobei das durchaus ein bisschen *tricky* ist, denn dieser sogenannte *Average Exposure Index* ist ein Mittelwert des urbanen Hintergrunds über mehrere Jahre. Die Idee im Gesetzesvorschlag ist, dass der jetzt sukzessive

sinken soll, bis der WHO-Richtwert erreicht ist. Anders ausgedrückt: Bis dieser Wert nicht erreicht ist, muss man immer weiter absenken und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Letztendlich wird dadurch ein Grenzwert – und zwar der WHO-Richtwert – über die Hintertür eingeführt. Selbst wenn man im Gesetz nur zehn Mikrogramm beispielsweise bei PM<sub>2,5</sub> stünden, hätten sie letztendlich diesen Richtwert von fünf aus der WHO als Ziel und müssten den sukzessive erreichen.

**Dr. Gerhard Scheuch**: In der Tat, die fünf Mikrogramm sind einfach unrealistisch. Ich hatte es schon in meinem Eingangsstatement erwähnt: 50 Prozent der Weltbevölkerung – das wurde von dem *Massachusetts Institute of Technology* gerade festgestellt – leben in Gebieten, in denen der nicht vom Menschen verursachte Feinstaub bereits deutlich über dieser fünf Mikrogramm-Grenze liegt. Selbst wenn man diese Menschen dort wegnimmt, dann wird in diesen Gebieten trotzdem diese fünf Mikrogramm Grenze gerissen, einfach weil der natürliche Feinstaubgehalt – zum Beispiel Saharastaub – sehr hoch ist. Das und Ähnliches wird uns in Deutschland passieren. Wir werden einfach Gebiete haben, wo wir den Wert nicht einhalten können.

Herr Abg. Lutze, ich möchte noch ganz kurz auf Ihre Bemerkung eingehen. Die Daten, die ich Ihnen genannt habe, die stammen nicht von mir. Die stammen vom Helmholtz Zentrum für Umwelt und Gesundheit und wurden im Jahr 1990 verfasst. Das ist eine wissenschaftliche Studie, die besagt, dass in der ehemaligen DDR die Asthmainzidenz bei 3,9 Prozent lag, im Vergleich zum Westen von 5,9 Prozent. Heuschnupfen zum Beispiel war im Osten mit 2,7 Prozent gegenüber 8,6 Prozent im Westen verbreitet. Das sind wissenschaftlich erhobene Daten, die ich mir nicht ausgedacht habe. Ich bin hierfür deswegen ein Experte, weil ich auch lange Jahre Präsident der Internationalen Gesellschaft für Aerosolmedizin (ISAM) war. Also, ich möchte das einmal klarstellen und mich nicht als „Unexperte“ beleidigen lassen.

Abg. **Prof. Dr. Armin Grau** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Hoffmann. Ich möchte Ihnen nochmal die Gelegenheit geben, etwas zu dem Argument der natürlichen Belastung mit Feinstäuben zu sagen. Auch möchte ich die Frage stellen, welche





anderen Länder schon ähnliche Richtlinien erlassen haben und welche Erfahrungen man aus deren Umsetzung ziehen kann.

**Prof. Dr. Barbara Hoffmann** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ganz kurz zu den Feinstäuben aus natürlichen Quellen: Der Vorschlag der Kommission sieht ohnehin vor, dass der Feinstaub aus natürlichen Quellen von der gemessenen Konzentration abgezogen werden kann. Das heißt jetzt nicht, dass Feinstaub aus natürlichen Quellen ungefährlich wäre oder gesundheitlich nichts ausmachen würde. Aber es wird in dem Vorschlag der Kommission durchaus berücksichtigt, dass die Länder nichts dagegen machen beziehungsweise nur sehr, sehr wenig dagegen machen können. Deswegen kann das von dem gemessenen Wert abgezogen werden. Die andere Frage war nach den Erfahrungen in anderen Ländern. Die Schweiz hat bereits vor Jahren die damals gültigen WHO-Empfehlungen übernommen und war damit eines der ersten Länder, die das tatsächlich gemacht hat. Das war natürlich noch der alte Wert für Feinstaub von zehn Mikrogramm. Sie hat damit gute Erfahrungen gemacht. Ich möchte auch noch etwas zu dem Grenzwert von NO<sub>2</sub> in den USA sagen, der heute schon angesprochen wurde. Es ist richtig, dass der Langzeitgrenzwert bei denen sehr, sehr hoch ist. Das hat auch etwas damit zu tun, dass NO<sub>2</sub> in den USA keine so große Rolle spielt, weil die sehr viel strengere Abgasregelungen haben. Auf der anderen Seite haben die aber den gleichen oder fast ähnlichen Kurzzeitgrenzwert wie wir für NO<sub>2</sub>. Das führt dazu, dass die Belastungen von NO<sub>2</sub> in den USA tatsächlich nicht höher sind als bei uns. Also da wird gewissermaßen durch die Hintertür eine strenge oder strengere Langzeitkonzentration eingefordert.

Abg. **Nils Gründer** (FDP): Ich hätte noch mal eine Frage an Sie, Frau Giersch. Welche Auswirkungen hätte aus Ihrer Sicht ein nahezu bedingungsloses Klagerecht, welches Sie in Ihrer Stellungnahme ansprechen, auf die Industrie?

**Annette Giersch** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): In der Tat sehen wir das Klagerecht als Risiko für den Staat und natürlich auch für andere Emittenten, insbesondere die Industrie an. Zum Thema Einklagbarkeit von Gesundheitsschäden: Da gab es im letzten Jahr einen Fall in Frankreich. Da hat jemand wegen Asthma auf über 19 Millionen Euro Schadensersatz gegen

den Staat geklagt, weil diese Krankheit durch die Luftqualität verursacht worden sei. Das wurde seinerzeit vom EuGH abgewiesen, denn die europäischen Vorgaben enthielten eben noch nicht diese Ermächtigungsgrundlage. Das wäre jetzt allerdings anders, wenn der Kommissionsvorschlag so käme. Insofern kann man sich vorstellen, dass die finanziellen Risiken tatsächlich sehr hoch sein können, wenn sie denn kommen. Gleiches gilt, wenn jemand klagt, der beispielsweise im Bereich einer Industrieanlage wohnt. Dann sind die Risiken für Industrieanlagen-Betreiber natürlich ebenfalls da – gerade vor dem Hintergrund, dass – wie wir es ja gehört haben – Feinstaub überregional wirkt. Es sind also gar nicht unbedingt nur die Emissionen vor Ort, die eine Rolle spielen. Deswegen glauben wir, dass wir es eben nicht – zumindest nicht flächendeckend – bis 2030 schaffen werden, diese sehr ambitionierten Werte einzuhalten. Vor diesem Hintergrund schlagen wir diesen Übergangszeitraum bis 2040 vor, damit wir nicht in solche Klagerisiken reinlaufen, wie sie bisher im Kommissionsvorschlag verankert sind.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Herr Schraag, mich würde der aktuelle Stand der Messwerte in den europäischen Mitgliedstaaten interessieren – vor allem auch mal ganz konkret, wie es um die reale Exposition steht.

**Martin Schraag** (Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e. V.): Die reale Situation ist die, dass es einige Länder gibt, die heute selbst im städtischen Hintergrund noch nicht die 40 Mikrogramm pro Kubikmeter einhalten, also nicht nur in Verkehrsnähe. In Deutschland ist es so, dass an den meisten Stellen oder fast überall ein realer Wert von 20 Mikrogramm pro Kubikmeter unterschritten wird und wir nur noch in einem relativ begrenzten Bereich im Verkehrsbereich nahe an den 40 Mikrogramm pro Kubikmeter sind. In Stuttgart am berühmten Neckartor haben wir 50 Meter hinter dem Neckartor schon die Hälfte oder weniger als die Hälfte der Werte. In Südeuropa wird das Problem ein viel Größeres sein. Deshalb vermute ich, dass die südeuropäischen Länder gegen diese neuen Grenzwerte viel höheren Widerstand leisten als das jetzt vielleicht hier in Deutschland der Fall ist.

Abg. **Thomas Lutze** (DIE LINKE.): Herr Dr. Scheuch, für den Fall, dass ich Sie beleidigt haben sollte, möchte ich mich in aller Form



entschuldigen. Das war nicht mein Ansinnen. Aber manchmal ist es so, wenn man von einem bestimmten Thema selbst über Jahrzehnte betroffen war, dass man dann etwas anders reagiert, als man das im normalen politischen Geschäft macht. Ich bin trotzdem der Meinung, dass ich noch innerhalb der Grenzen war. Aber sei es drum – deswegen die Entschuldigung. Sie haben gerade die Quellenangabe für Ihre Aussage gemacht: Helmholtz Zentrum 1990. Jetzt würde mich aber Folgendes interessieren: Irgendwie komme ich auch heute nicht an diese Daten heran, aber wenn wir von der früheren DDR reden, können wir ja nicht das Jahr 1990 als Maßstab nehmen. Zumindest in der zweiten Jahreshälfte gab es so gut wie keine DDR mehr, sondern man muss ja zumindest die 1980er Jahre nehmen. Es würde mich einmal interessieren, wer denn in den 1980er Jahren vergleichbare Werte in der früheren DDR aufgenommen beziehungsweise gemessen hat. Ich bin in dem Land aufgewachsen. Ich habe von früh bis spät gehört, dass es bei uns keine Umweltverschmutzung gibt. Und was es nicht gibt, das kann man auch schlecht messen. Wenn man das Fenster aufgemacht hat – ich habe teilweise sechs Stunden in der Schule gesessen, da war es verboten, Fenster aufzumachen, weil drin die Luft besser war als draußen. Also in dieser Umwelt bin ich aufgewachsen und die Propaganda sagte gerade das Gegenteil. Deswegen würde mich mal interessieren: Wer hat denn vor 1990 in der früheren DDR realistische Werte gemessen?

**Dr. Gerhard Scheuch:** Es gab damals eine sehr intensive Aerosolmedizin-Gruppe in Ostberlin. Die Internationale Gesellschaft für Aerosolmedizin ist von einem Professor aus Ostberlin gegründet worden, der sich mit Aerosolmedizin beschäftigt hatte. Es gab also schon aktive Messsysteme im Osten. Wir haben damals vom Helmholtz Zentrum für Umwelt und Gesundheit direkt nach der Grenzöffnung Messgeräte in verschiedene Städte im Osten verbracht und haben dort die Konzentration der Luftschadstoffe gemessen. Sie haben natürlich auch Recht. Ich habe über Asthma geredet, Asthma hat nichts mit Feinstaub zu tun. COPD, vermutlich die Erkrankung, an der Sie leiden, hat sehr wohl etwas mit Feinstaub zu tun. Die Werte waren damals exorbitant hoch und die Leute sind an chronisch obstruktiven Lungenerkrankungen erkrankt, aber nicht an Asthma. Wir haben damals im Jahr 1990 dann diese Zahlen aufgenommen. Die Frau in München hat das getan und dann auch veröffentlicht.

**Vorsitzender:** Damit haben wir das jetzt doch noch zu einem schönen, guten runden Ende geführt. Ich bedanke mich bei Ihnen allen, bei den Sachverständigen für die Auskunft, die Sie uns gegeben haben und auch bei Ihnen, liebe Kolleginnen und Kollegen, für die Diskussion und wünsche Ihnen, liebe Sachverständige, eine gute Heimkehr. Uns allen eine gute Plenarwoche!

Schluss der Sitzung: 13:00 Uhr

Harald Ebner, MdB  
**Vorsitzender**

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



**Deutscher Bundestag**  
 Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
 nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
  
 Ausschussdrucksache  
 20(16)197-K  
  
 ö. Anh. am 27.09.23  
  
 26.09.2023

**26. September 2023**

## Stellungnahme

**zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 20/7354 vom 20.06.2023)**

**Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa**

## Grundsätzliches

Saubere Luft in unseren Kommunen ist von elementarer Bedeutung für die Gesundheit der Bevölkerung und für eine intakte Umwelt. Die kommunale Ebene in Deutschland hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Konzentration der Luftschadstoffe aus verschiedenen Quellen zu reduzieren. Das ist an vielen Stellen gelungen. Unsere Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen jedoch auch, dass kommunales Handeln zur Verbesserung der Luftqualität Grenzen hat.

Den Kommissionsvorschlag zur Anpassung der Luftqualitätsrichtlinie erachten wir als sehr ambitioniert, aber im Sinne des Gesundheitsschutzes und für lebenswerte Kommunen für grundsätzlich richtig. Wir halten es daher auch für richtig, dass sich die EU-Kommission bei der Novelle an den Grenzwertempfehlungen der WHO orientiert. Zu sehen ist aber auch, dass viele Kommunen einer erheblichen Hintergrundbelastung von Schadstoffen ausgesetzt sind. Die Möglichkeiten der Kommunen hierauf Einfluss zu nehmen, sind hier weitestgehend ausgeschöpft. Alle Sektoren wie die Industrie, die Landwirtschaft, die Energieversorgung und der Verkehr müssen in den Blick genommen werden und ihre Schadstoffemissionen begrenzen. Zielvorgaben für den Immissionschutz müssen konsequenterweise mit den Emissionsgrenzwerten Hand in Hand weiterentwickelt werden.

Die neue Richtlinie darf nicht zu einer Überforderung der lokalen Ebene führen. Allein durch die Hintergrundbelastungen würden die Grenzwerte aus dem Kommissionsvorschlag in nahezu allen Städten, Landkreisen und Gemeinden erneut überschritten. Der noch weitergehende Vorschlag des Europäischen Parlaments, die Grenzwerte an die WHO-Leitlinien von 2021 bis 2035 vollständig anzugleichen, würde viele Kommunen vor eine unlösbare Aufgabe stellen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände spricht sich ausdrücklich gegen eine Angleichung an die WHO-Werte aus.

Wir unterstützen den Ansatz, alle fünf Jahre eine Überprüfung der Grenzwerte durchzuführen. Gleichwohl sollten in die Bewertung der Grenzwerte auch chemische Zusammenhänge einfließen, insbesondere was die gegenseitige Beeinflussung von Stickstoffdioxid und Ozon betrifft.

In der Herleitung der neuen EU-Grenzwerte wird das Zusammenspiel nicht ausreichend untersucht.

### **1. Neue Grenzwerte gelingen nur mit ganzheitlichem Ansatz**

Viele Kommunen haben eine erhebliche Hintergrundbelastung mit Schadstoffen, gegen die sie kaum Handlungsmöglichkeiten haben. Dafür braucht es eine Regulierung durch EU und Bund. Für die Kommunen ist zentral, dass alle Sektoren wie die Industrie, Landwirtschaft und der Verkehr in den Blick genommen werden und ihre Schadstoffemissionen begrenzen. Dies gilt insbesondere bei Feinstaub- und NO<sub>2</sub>-Grenzwerten. Die neue Richtlinie muss daher stärker einen ganzheitlichen Ansatz zur Emissionsreduktion berücksichtigen und das zeitlich abgestimmt vor dem Verschärfen des Immissionsrechts.

Es ist daher unabdingbar, dass die Zielvorgaben für den Immissionsschutz konsequenterweise mit den Emissionsgrenzwerten für die unterschiedlichen Sektoren Hand in Hand weiterentwickelt werden müssen. Das bedeutet, es braucht Nachschärfungen bei der Industrieemissions-Richtlinie, bei den EURO-Normen für neue Fahrzeuge, für die Energieerzeugung und die Landwirtschaft.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass das EU-Parlament, wie von uns gefordert, die Zusammenhänge zwischen der Luftqualitätspolitik der Union und anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Klima, Verkehr und Energie sowohl in der Zielsetzung (Artikel 1) als auch bei der Überprüfungsklausel der Richtlinie (Artikel 3) anerkennt.

Dennoch, durch Verschärfung der Grenzwerte bei gleichzeitiger Beibehaltung der ursprünglichen Frist, verkennt das Parlament, dass zentrale EU-Rechtsvorschriften für den Emissionsabbau, wie die Verordnung zur Verschärfung der CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Pkw, ihre Wirkung erst entfalten können, wenn sie in Kraft treten.

Die Aufstellung von Luftreinhalteplänen durch die zuständigen Behörden kann folglich nicht die (alleinige) Lösung bzw. der Hebel zur Erreichung der neuen Grenzwerte sein. Der Schlüssel liegt bei den Vorgaben für die Emissionsquellen. Ein besseres Zusammenspiel der politischen Ebenen ist außerdem unbedingt erforderlich. Der Bund und die Länder müssen einen geeigneten Rahmen im Emissionsrecht schaffen und gemeinsam mit den Kommunen Maßnahmen entwickeln, um die Grenzwerte einzuhalten.

### **3. Berücksichtigung der örtlichen und überörtlichen Gegebenheiten**

Die Ursachen der verschiedenen Luftschadstoffkonzentrationen liegen in verschiedenen Sektoren und entstehen im Zusammenspiel örtlicher und überörtlicher Luftbelastungen sowie meteorologischer oder mikroklimatischer Faktoren. Um wirksame Fortschritte bei der Luftqualität zu erzielen, bedarf es statt Einzelmaßnahmen insbesondere der stetigen Transformation hin zu nachhaltiger Mobilität, Energieerzeugung und Industrieprozessen sowie

emissionsärmerer Landwirtschaft. Gerade in den Luftqualitätsplänen (und kurzfristigen Aktionsplänen) gilt es diese systemischen, langfristigen Prozesse statt eines Flickenteppichs aus diversen örtlichen ad hoc-Maßnahmen wie Einzelstraßensperrungen oder generellen Zufahrtsbeschränkungen stärker in den Blick zu nehmen.

Wir bedauern, dass das Parlament nur bedingt auf örtliche Gegebenheiten und mikroklimatische, geographische Faktoren eingeht. Aus oben genannten Gründen fordert die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände daher, die Grenzwerte aus dem Kommissionsvorschlag beizubehalten und die Frist für die Einhaltung der Grenzwerte (Artikel 1 & Anhang I Abschnitt 1) zu verlängern.

#### **4. Schaffung von zeitlich angemessenen Korridoren**

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hält es für zwingend notwendig, dass für den Fall von Zielverfehlungen von Grenzwerten gemeinsam mit den Ländern und dem Bund Maßnahmen in einem zeitlich realistischen Korridor zur Umsetzung entwickelt werden.

Grundsätzlich begrüßen wir deshalb den Vorschlag des Parlaments, dass die Luftqualitätspläne erst dann greifen, wenn die Grenzwerte überschritten werden. Nachvollziehen können wir zudem die Idee der neuen „Luftqualitätsfahrpläne“. Die Fahrpläne sollen vor Ablauf der Frist für die Erreichung der neuen Grenzwerte und der Umsetzung der Luftqualitätsziele zwischen den verschiedenen Ebenen abgestimmt werden, um nicht erst dann tätig zu werden, falls die Grenzwerte ab 2030 überschritten werden.

Gleichzeitig bestehen aus unserer Sicht noch Unklarheiten zur vom Parlament vorgesehenen Differenzierung zwischen Luftqualitätsplänen und Luftqualitätsfahrplänen.

#### **5. Individuelle Schadensersatzansprüche über Sammelklagen unverhältnismäßig**

Der Zugang zur Gerichtsbarkeit bei der Überprüfung der Umsetzung von europäischen Richtlinien und Vorgaben muss überall in Europa in gleichem Maße sichergestellt sein. Das ist ein hohes Gut. Den Vorschlag der Kommission, individuelle und einklagbare Schadensersatzansprüche über Sammelklagen einzuführen, den das Parlament noch weiter verschärft hat, beurteilen wir als sehr kritisch und unverhältnismäßig. Die Kommunen dürfen nicht auch noch über diesen Weg für eine mögliche Zielverfehlung zur Rechenschaft gezogen werden, welche nachweislich auf Quellen der Schadstoffbelastung in anderen Sektoren beruht. Hierauf haben die Kommunen wenig bis keinen Einfluss. Das würde überdies zu einer erheblichen personellen und administrativen Herausforderung für die kommunalen Behörden führen. Vielmehr sollte eine Zielverfehlung im Rahmen der Fachaufsicht der Landesbehörden und des Bundes evaluiert und gemeinsam Maßnahmen ergriffen werden.

Darüber hinaus sehen wir sehr kritisch, dass bereits eine mögliche Betroffenheit als ausreichendes Interesse im Sinne von Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a gelten soll.

Wir bedauern, dass das Europäische Parlament an der Umkehr der Beweislast zu Ungunsten des Verklagten festhält. Wir lehnen zudem den vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Zwang zur Informationsfreigabe ab (Artikel 28.4.2a (neu)). Die beklagte Behörde wird darin aufgefordert, Informationen zu ihren Lasten an den Kläger bereitzustellen.

## **6. Messverfahren und Messstationen**

Wir halten das Ansinnen der EU-Kommission zu EU-weit einheitlicheren Messverfahren sowie einem vergleichbaren Vorgehen bei der Festlegung von Messstandorten in den verschiedenen europäischen Städten und Ballungsräumen für richtig. Für Deutschland gibt es den Austausch und die Abstimmung zwischen den Ländern und Kommunen über die Messverfahren und die Standortwahl von Messstationen. Eine strikte Festlegung u. a. von Standorten, Richtungen und Höhen von Messstationen wie vom Parlament gefordert, sehen wir kritisch (s. neue Vorschläge Annex IV Teil B und Teil C). Innerhalb eines Rahmens sollten daher flexiblere Skalen ermöglicht werden, um die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Wir begrüßen prinzipiell den Vorschlag des Parlaments eine neue Kategorie von „Luftverschmutzungsschwerpunkten“ zu definieren, die auf starke Verschmutzungsquellen abzielt, wie z. B. nahe gelegene überlastete und stark befahrene Straßen, Autobahnen oder andere Schnellstraßen, eine einzelne industrielle Quelle oder ein Industriegebiet mit vielen Quellen, Häfen, Flughäfen, intensiver Wohnbeheizung oder einer Kombination davon. Diese Definition beinhaltet Quellen, die sich regelmäßig außerhalb der Zuständigkeit der Kommunen befinden und berücksichtigt, dass es neben der örtlichen auch einer regionalen und überregionalen Betrachtung von Luftqualität braucht.

# Stellungnahme zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa

## Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 27. September 2023 zur BT-Drs. 20/7354

---

Neuesten Analysen zufolge atmen 96 % der Menschen in der Europäischen Union (EU) Luft ein, deren Verschmutzung über den von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen Höchstwerten liegt.<sup>1</sup>

Giftige Luft macht krank und verkürzt das Leben, beeinträchtigt die Lebensqualität der Menschen und belastet Gesundheitssysteme sowie die Wirtschaft. Gefährdete Gruppen wie Kinder, ältere Menschen und Menschen mit gesundheitlichen Problemen sind besonders stark belastet. Zudem sind Menschen mit geringem Einkommen unverhältnismäßig stark betroffen, was soziale Ungleichheiten schafft und verschärft. In Deutschland wurden im Jahr 2020 umgerechnet 28.900 vorzeitige Todesfälle mit der Aussetzung von Feinstaub (PM<sub>2.5</sub>) in Konzentrationen über den von der WHO empfohlenen Werten in Verbindung gebracht.<sup>2</sup> Diese Zahl berücksichtigt noch nicht einmal die Auswirkungen anderer Schadstoffe. Wirksame Rechtsvorschriften zur Luftreinhaltung sind unerlässlich, um sicherzustellen,

---

<sup>1</sup> European Environment Agency, "Vast majority of Europe's urban population remains exposed to unsafe levels of air pollution", 01.04.2022, verfügbar : <https://www.eea.europa.eu/highlights/vast-majority-of-europes-urban-vast-majority-of-europes-urban-population-remains-exposed-to-unsafe-levels-of-air-pollution> — European Environment Agency (europa.eu) , zuletzt besucht am 21.09.2023.

<sup>2</sup> European Environment Agency, *Health impacts of air pollution in Europe, 2022*, verfügbar unter: Health impacts of air pollution in Europe, 2022 — European Environment Agency (europa.eu) , zuletzt besucht am 21.09.2023.

dass Maßnahmen ergriffen werden, damit die Menschen in der gesamten EU ein gesundes und erfülltes Leben führen können.

Aus diesen Gründen begrüßt ClientEarth die Überarbeitung der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa, welche den derzeitigen Rechtsrahmen für die Luftqualität in der EU novelliert, so, dass diese ihren Zweck, die schädliche Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden und zu verringern, erfüllt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission, der im Oktober 2022 veröffentlicht wurde<sup>3</sup> (im Folgenden „Vorschlag“ oder „Kommissionsvorschlag“), geht in die richtige Richtung, um die notwendigen Verbesserungen zu erreichen. Er überarbeitet unter anderem die Luftqualitätsnormen, aktualisiert und präzisiert die Vorschriften über Luftqualitätspläne, und führt wichtige Rechte für Bürger\*innen ein. ClientEarth begrüßt weiter die vom Europäischen Parlament am 13. September 2023 angenommene Verhandlungsposition.<sup>4</sup> Das Europäische Parlament machte einige nötige Verbesserungen zu dem Kommissionsvorschlag. Wir fordern die EU-Mitgliedstaaten auf, sich eng an diesem Text zu orientieren.

Drei Themen sind besonders wichtig für die Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie:

Das erste wichtige Thema sind die Grenzwerte für Luftschadstoffe, die aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt werden, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu verringern. Seitdem die aktuelle Richtlinie im Jahr 2008 in Kraft getreten ist, gab es neue Erkenntnisse in der Wissenschaft. Im September 2021 veröffentlichte die WHO Luftqualitätsleitlinien,<sup>5</sup> die gezeigt haben, dass bereits geringere Konzentrationen als vorher angenommen negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit erkennen ließen. Die neuen Empfehlungen der WHO lassen daher erkennen, dass die aktuellen Luftqualitätsgrenzwerte der Richtlinie nicht ausreichen, um ihr Zweck zu erfüllen. Eine Überarbeitung der Luftqualitätsnormen ist nötig, um diese Entwicklung zu berücksichtigen, und die gesundheitliche Belastung der Bevölkerung durch die Luftverschmutzung zu bekämpfen. Im Folgenden wird aufgeführt, warum Deutschland eine solche Stärkung der Luftqualitätsnormen unterstützen kann und sollte.

Von zentraler Wichtigkeit für die Effektivität der Richtlinie sind Luftqualitätspläne, deren Bedingungen im Vorschlag präzisiert und aktualisiert werden. Wie unten erklärt wird, werden die Ergänzungen den Behörden helfen, die neuen Luftqualitätsnormen einzuhalten. Sollten sie trotzdem Schwierigkeiten damit haben, enthält der Vorschlag auch die Möglichkeit, die Frist für die Erfüllung der Vorschriften um fünf Jahre zu verlängern. Dies bietet bereits einen großen Flexibilitätsspielraum. Als Mitgliedstaat, welcher in einer guten Position ist, die neuen Normen einzuhalten, sollte sich Deutschland gegen jeden Versuch, die existierenden Ausnahmeregelungen zu erweitern oder neue einzuführen, widersetzen.

Drittens sind die vorgeschlagenen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten und Schadensersatz für die effektive Implementierung der Richtlinienvorgaben unerlässlich. Wie sich aus den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) deuten lässt, und von dem

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)*, COM/2022/542 final, 2022.

<sup>4</sup> Europäisches Parlament, *Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 13. September 2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)*, (COM(2022)0542 – C9-0364/2022 – 2022/0347(COD)), Straßburg, 13.09.2023.

<sup>5</sup> Weltgesundheitsorganisation, *Globale Luftgüteleitlinien der WHO: Feinstaubpartikel (PM<sub>2,5</sub> und PM<sub>10</sub>), Ozon, Stickstoffdioxid, Schwefeldioxid und Kohlenmonoxid. Zusammenfassung*, 22 September 2021



Kommissionsvorschlag bestätigt wird, konkretisiert die Luftqualitätsrichtlinie die in den Artikeln 2 und 3 der Charta der Grundrechte der EU verankerte Verpflichtung zum Schutz des Rechts auf Leben und des Rechts auf Unversehrtheit.<sup>6</sup> Darüber hinaus ist es mit dem zwingenden Charakter einer Richtlinie unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann, insbesondere im Fall einer Richtlinie, die wie der Luftqualitätsrichtlinie, den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.<sup>7</sup> Es ist also weder unerwartet noch problematisch, dass der Zugang zu Gerichten für die Durchsetzung einzelner Rechte jetzt explizit in der Richtlinie kodifiziert werden sollte. Auch hier befindet sich Deutschland in einer guten Ausgangsposition, um diese Rechte umzusetzen, und sollte sich daher dafür einsetzen, diese Rechte auf europäischer Ebene zu gewährleisten.

Insgesamt fordern wir den deutschen Gesetzgeber auf, die folgenden Standpunkte im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa zu unterstützen:

1. Angleichung der Grenzwerte an die Luftqualitätsleitlinien der WHO für den Schutz der Gesundheit aller Menschen in der EU;
2. Ermächtigung der Behörden durch klare Bedingungen und begrenzte Ausnahmen in Luftqualitätsplänen, frühzeitige, geeignete und wirksame Maßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitätsnormen zu ergreifen;
3. Beibehaltung und Stärkung der vorgeschlagenen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten und Schadensersatz

Im Folgenden werden diese Empfehlungen ausführlicher behandelt.

## **1. Strengere Grenzwerte zum angemessenen Schutz der Gesundheit der Menschen**

In den geltenden Rechtsvorschriften werden verschiedene Arten von Luftqualitätsnormen verwendet, von denen Grenzwerte nach Einschätzung der Kommission die wirksamsten sind.<sup>8</sup> ClientEarth befürwortet den Ansatz nachdrücklich, Grenzwerte als Hauptluftqualitätsnormen zu verwenden.

In Artikel 13 und Anhang I des Vorschlags sind die Grenzwerte festgelegt, die bis 2030 für eine Reihe von Schadstoffen – unter anderem Feinstaub („PM<sub>10</sub>“ und „PM<sub>2,5</sub>“) und Stickstoffdioxid („NO<sub>2</sub>“) – erreicht werden müssen. Diese sind strenger als die derzeitigen Grenzwerte, aber immer noch nicht so weitreichend und effektiv zum Schutz der Gesundheit wie die Luftqualitätsleitlinien der WHO. Mit der fehlenden Anpassung der neuen Grenzwerte an die WHO-Leitlinien wird die Gelegenheit verpasst, die Gesundheit der Menschen angemessen zu schützen.

Das Europäische Parlament ist einen Schritt weiter als die Kommission gegangen, indem es sich in seiner Verhandlungsposition dafür ausgesprochen hat, die Grenzwerte an die WHO-Leitlinien

---

<sup>6</sup> Vgl. Ebd.3I Seite 30, und Schlussanträge der Generalanwältin J. Kokott zum Fall *Craeynest*, C-723/17, Absatz 53

<sup>7</sup> Urteil vom 25. Juli 2008, *Janecek v Freistaat Bayern*, C-237/07, Absatz 37.

<sup>8</sup> Europäische Kommission, „*Executive Summary of the Fitness Check on the Ambient Air Quality Directives - SWD(2019)427 final*“, Seite 86

anzupassen, wenn auch erst ab dem Jahr 2035. Im Jahr 2030 sollen nach dem Vorschlag des Parlaments zunächst lediglich die von der Kommission vorgeschlagenen Luftqualitätsnormen in Kraft treten. Obwohl wir der Meinung sind, dass die Anpassung an die WHO-Leitlinien fünf Jahre zu spät wäre, begrüßen wir, dass die Europaabgeordneten die Bedeutung der Angleichung des Rechtsrahmens an die wissenschaftlichen Empfehlungen anerkennen. Wir fordern Deutschland und andere Mitgliedstaaten auf, das Gleiche zu tun.

Deutschland ist in einer besonders guten Position, sich dafür einzusetzen. Die Folgenabschätzung der Kommission zeigt, dass die neu vorgeschlagenen Grenzwerte der Kommission in ganz Deutschland bis 2030 eingehalten werden und in einigen Teilen Deutschlands bis die WHO-Leitlinien für PM<sub>2.5</sub> Konzentrationen ebenfalls eingehalten werden könnten. Auch die PM<sub>10</sub>-Werte werden den Projektionen zufolge unter den entsprechenden empfohlenen Jahresmittelwerten der WHO liegen.<sup>9</sup> Daher sollte Deutschland mit geringen Anstrengungen in der Lage sein, die wissenschaftlichen Empfehlungen der WHO bis 2030 zu erfüllen.<sup>10</sup>

Auch die deutsche Bevölkerung wünscht sich mehr Ehrgeiz von Politiker\*innen bei der Festlegung von Luftqualitätsstandards, damit diese ihre Gesundheit wirklich schützen. Umfragen zeigen, dass 62 % der Deutschen, die von den EU-Luftqualitätsnormen gehört haben, der Meinung sind, dass diese verstärkt werden sollten.<sup>11</sup> Im September 2022 erhoben sieben Bürger\*innen aus ganz Deutschland eine Verfassungsbeschwerde, in der sie geltend machen, dass der Bundesgesetzgeber es versäumt hat, Maßnahmen zu ergreifen, um das nationale Luftqualitätsgesetz nach der Veröffentlichung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse durch die WHO zu aktualisieren.<sup>12</sup> ClientEarth unterstützt diese Bürger\*innen, die mit ihrer Beschwerde die gesellschaftliche Unterstützung einer Anpassung der gesetzlichen Regelungen demonstrieren, damit diese die Menschen wirksam vor dem Einatmen ungesunder Luft schützen. Das Bundesverfassungsgericht wird unabhängig vom Ausgang des laufenden EU-Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob das deutsche Luftqualitätsgesetz die Gesundheit der Bürger\*innen ausreichend schützt. Deutschland sollte die Chance der Überarbeitung der Regelungen für alle EU-Mitgliedstaaten nutzen, um sicherzustellen, dass im Ergebnis die gleichen Standards zum Schutz der Gesundheit in seinen Nachbarländern gelten.

Wir fordern die Bundesregierung daher auf, diese einmalige Gelegenheit zu nutzen und eine Verstärkung der Grenzwerte zu unterstützen, damit diese bis 2030 dem neuesten Stand der Wissenschaft entsprechen.

---

<sup>9</sup> Europäische Kommission, *Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast)*, [SWD\(2022\)545 final, Brussels, 26.20.2022](#), Seiten 137 und 141

<sup>10</sup> Diese Ziffern gelten im sogenannten „Baseline scenario“, was in der Folgenabschätzung, die im Kommissionsvorschlag berücksichtigt wurde, wie folgt definiert war „*The baseline is defined by the current status of implementation of different obligations under the existing EU Directives relevant for air pollutant releases as well as national legislation, if stricter than the EU law. This defines the existing political and legal context at the EU and at the national level.*“ – Seite 127

<sup>11</sup> Europäische Kommission, *Einstellung der Europäer zur Luftqualität*, verfügbar unter: [Spezial-Eurobarometer 524](#), Seite 1, zuletzt besucht am 21.09.2023.

<sup>12</sup> Zimmermann, A, „German government faces legal action over air pollution“ in: POLITICO, 26.09.2022, verfügbar unter: <https://www.politico.eu/article/citizens-ngo-sue-german-government-over-air-pollution/>, zuletzt besucht am 21.09.2023.

## 2. Schließen von Lücken im Rechtsrahmen für die Vermeidung und Verringerung schlechter Luftqualität

Obwohl nach dem Kommissionsvorschlag die Grenzwerte bis 2030 erreicht werden müssen, bietet er den Mitgliedstaaten, die diese aufgrund bestimmter Bedingungen nicht rechtzeitig einhalten können, die Möglichkeit, die Frist um fünf Jahre zu verlängern (Artikel 18). Diese Option bietet den Mitgliedstaaten erhebliche Flexibilität, wie die Anwendung von Artikel 22, welcher den gleichen Mechanismus in der derzeitigen Fassung der Richtlinie versichert, gezeigt hat. Diese Ausnahmeregelung darf jedoch nicht weiter ausgedehnt werden. Eine Ausdehnung der Ausnahmeregelung würde das Niveau der aktuellen Richtlinie weiter abschwächen und ein Zweiklassensystem schaffen, in dem nur einige EU-Länder die Grenzwerte bis 2030 einhalten, während andere damit durchkommen, wirksame Maßnahmen endlos aufzuschieben. Dies würde zu Ungleichbehandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bürger\*innen führen. Als ein Land, das in einigen Teilen seines Territoriums den WHO-Leitlinien schon im Jahr 2030 entsprechen wird, sollte Deutschland dem Druck anderer Mitgliedstaaten widerstehen, mehr Flexibilität einzuführen, welche es letzteren ermöglichen würde, Maßnahmen an den Quellen der Luftverschmutzung aufzuschieben oder sogar zu unterlassen. Die deutsche Bürger\*innen würde von diesen Ausnahmeregelungen nicht profitieren, sondern darunter leiden; die neuste Analyse im Rahmen des dritten Clean Air Outlook der Europäischen Kommission zeigt, dass im Jahr 2015 32 % der bevölkerungsgewichteten PM<sub>2.5</sub>-Hintergrundkonzentrationen in Deutschland aus anderen EU-Mitgliedstaaten stammten.<sup>13</sup> Daher könnte eine Regelung, die es den Nachbarn erlaubt, die Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte zu verzögern, auch die Luftverschmutzung in Deutschland beeinträchtigen.

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass, sobald Schadstoffwerte in der Luft in einem bestimmten Gebiet einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne ("LQP") aufgestellt werden, in denen Maßnahmen festgelegt werden, die zu ergreifen sind, um die jeweiligen Grenzwerte so bald wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb von drei Jahren, zu erreichen (Artikel 19). Einen vergleichbaren Mechanismus gibt es bereits in der derzeitigen Richtlinie. Er hat sichergestellt, dass die zuständigen Behörden geeignete und wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität und zum Schutz der Gesundheit der Menschen ergreifen.

Eine positive Entwicklung im Kommissionsvorschlag ist eine neue Pflicht der zuständigen Behörden, einen LQP bereits vor Ablauf der Frist für die Erreichung der Grenzwerte im Jahr 2030 aufzustellen ("vorbereitende LQP"). Diese Verbesserung ist zu begrüßen, da sie den Behörden hilft, Maßnahmen zu ergreifen, um die Grenzwerte rechtzeitig zu erreichen und Überschreitungen zu verhindern. Diese Verpflichtung würde auch sicherstellen, dass die zuständigen Behörden Zugang zu finanziellen Mitteln in ihren Haushalten haben, um frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen und ohne unnötige Verzögerung schädlichen Auswirkungen von Luftverschmutzung zu verhindern.

Die zuständigen Behörden in Deutschland haben eine besonders gute Ausgangsposition, um sofort mit der Planung zu beginnen. Die Informationen über die Luftqualität in Deutschland sind dank eines weitgehend effektiven und vertrauenswürdigen Luftqualitätsmessnetzes zuverlässig und aktuell. Darüber hinaus haben die deutschen Verwaltungsgerichte die verpflichtenden Inhalte von LQP

---

<sup>13</sup> International Institute for Applied Systems Analysis, *Support to the development of the third Clean Air Outlook - Specific Agreement 13 under Framework Contract ENV.C.3/FRA/2017/0012*, Luxembourg, 25.11.2005, verfügbar unter: [Support to the development of the third Clean Air Outlook Final Report](#), Figure 25, Seite 73. Zuletzt besucht am 21.09.2023.

mittlerweile klar definiert,<sup>14</sup> sodass die Behörden in Deutschland bereits gut mit deren Struktur und Inhalt aus der gelebten Praxis vertraut sind. Daher würde die Einführung der vorbereitenden LQP deutsche Behörden nicht belasten, sondern ihnen vielmehr die Möglichkeit geben, dem neuen Gesetz problemlos nachzukommen und sich als Vorreiter im Bereich des Luftqualitätsmanagements zu präsentieren.

### 3. Stärkung des Zugangs zum Recht und der Anerkennung eines Schadensersatzrechts

Um die Richtlinie durchzusetzen sowie ihre Ziele zu erreichen, statuiert Artikel 27 des Vorschlags, dass Bürger\*innen und die Zivilgesellschaft Zugang zu Gericht haben müssen. Der Zugang zu Gericht ist ein Recht, das durch die von der EU und allen Mitgliedstaaten ratifizierte Aarhus-Konvention garantiert wird.<sup>15</sup> Doch wird es leider in vielen Ländern der EU immer noch nicht beachtet. Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2019 über die Umsetzung der Aarhus-Konvention ergab, dass weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten einen ordnungsgemäßen Zugang zu den Gerichten ermöglichten.<sup>16</sup> Gegen Polen und Bulgarien läuft diesbezüglich sogar ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission.<sup>17</sup> Es ist daher offensichtlich, dass es bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention in der EU noch Lücken gibt. Aus diesem Grund muss die in Artikel 27 des Vorschlags erscheinende Bestimmung unbedingt in die endgültige Fassung der überarbeiteten Richtlinie aufgenommen werden.

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass ein solches Recht in die Luftqualitätsrichtlinie aufgenommen wird. Solche Bestimmungen sind im europäischen Recht nicht unbekannt<sup>18</sup> und haben bislang nicht zu einer Überlastung der Gerichte geführt. Darüber hinaus haben Einzelpersonen in der Bundesrepublik schon die Möglichkeit, die Umsetzung von Luftqualitätsgesetzen durch § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>19</sup> in Verbindung mit der Rechtsprechung des EuGH vor den Gerichten anzufechten.<sup>20</sup> Umweltverbänden wird diese Klagebefugnis durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) eingeräumt.<sup>21</sup> Die Unterstützung der Aufnahme dieser Bestimmung in der überarbeiteten Richtlinie bedeutet daher für Deutschland, dass andere EU-Länder an die gleichen Standards gebunden werden, die in Deutschland schon gelten.

ClientEarth befürwortet auch die Aufnahme einer Bestimmung, die natürlichen Personen einen Anspruch auf Schadensersatz für Gesundheitsschäden aufgrund eines Verstoßes gegen die Richtlinie gibt (Artikel 28).<sup>22</sup> Derzeit haben EU-Bürger\*innen nach EU-Recht keine Möglichkeit, eine

---

<sup>14</sup> Siehe, unter anderem: VG Sigmaringen, Urteil vom 22. Oktober 2014; VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015; BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15 juris;

<sup>15</sup> Vgl.: ClientEarth, "Access to Justice in European Union Law - a legal guide on Access to Justice in environmental matters Edition 2021", verfügbar unter: [Access to Justice in European Union Law - a legal guide on Access to Justice in environmental matters Edition 2021](#).

<sup>16</sup> "Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters – final report", September 2019, Milieu Consulting, Seiten 106-107

<sup>17</sup> Vgl. Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren Infringement number Nummern. INFR(2020)2105 und INFR(2020)2106.

<sup>18</sup> Vgl.: Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU (Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung), Artikel 25 der Richtlinie 2010/75/EU (IED), Artikel 23 der Richtlinie 2012/18/EU (Seveso-III-Richtlinie), oder Artikel 13 der Richtlinie 2004/35/EG (Umwelthaftungsrichtlinie).

<sup>19</sup> Verwaltungsgerichtsordnung, verfügbare unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>

<sup>20</sup> Vgl. ebd.: 6.

<sup>21</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, verfügbare unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/>

<sup>22</sup> Vgl. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG

gerechte Entschädigung zu erlangen, wenn ihre Gesundheit durch gesetzeswidrige Luftverschmutzung geschädigt wird.<sup>23</sup> Dies ist ungerecht, da es bedeutet, dass die Opfer solcher Luftverschmutzung die Last der Schäden selbst tragen müssen. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass häufig gerade ohnehin sozioökonomisch benachteiligte Menschen am meisten unter Luftverschmutzung leiden.<sup>24</sup> Deshalb ist der vorgeschlagene Artikel 28 logisch und fair – er stellt sicher, dass bei Verstößen gegen die Luftqualitätsnormen, die unter ihnen leidenden Menschen die Folgen nicht allein tragen müssen, sondern ihre Schäden durch ein Schadensersatzrecht anerkannt werden.

Besonders wichtig und dennoch missverstanden, ist die angepasste Beweislast in Artikel 28 Absatz 4 des Kommissionsvorschlags. Durch diesen Mechanismus wird die Beweislast für einzelne Betroffene, die vor Gericht gehen, etwas erleichtert. Es muss dennoch ein nachweisbarer Kausalzusammenhang zwischen der illegalen Verschmutzung und den erlittenen Gesundheitsschäden bestehen. Eine solche Beweislasterleichterung ist nicht neu, sondern findet sich bereits in anderen EU-Rechtsvorschriften,<sup>25</sup> und hat auch hier zu keinen übermäßigen Rechtsstreitigkeiten geführt. Statt missbräuchliche Klagen zu vereinfachen, wie manche es vermuten, dienen solche Beweislasterleichterungen bisher nur dazu, bestehende Machtungleichgewichte zwischen Einzelpersonen, die ihre Grundrechte verteidigen, und den beklagten Behörden, die über mehr Ressourcen und Informationen verfügen, auszugleichen.

Darüber hinaus haben die Bürger\*innen einiger EU-Länder im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften bereits Anspruch auf Entschädigung. Auch das zeigt, dass ein solcher Mechanismus möglich ist und nicht zu missbräuchlichen Rechtsstreitigkeiten führt. So wurde beispielsweise in Frankreich im Juni 2023 den Familien von zwei Kleinkindern eine Entschädigung in Höhe von 2.000 bis 3.000 Euro für die Gesundheitsschäden zugesprochen, die ihren Kindern durch rechtswidrige Luftverschmutzung entstanden sind.<sup>26</sup> Wie diese Fälle zeigen, geht es beim Schadensersatzrecht nicht darum, den Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, sehr hohe oder unverhältnismäßige Summen von ihren Regierungen zu fordern. Vielmehr soll es das Unrecht anerkennen, das Betroffenen dadurch widerfährt, dass ihre Gesundheit durch das Einatmen giftiger Luft geschädigt wurde.

Wichtig ist, dass der Anspruch auf Schadensersatz nur dann entsteht, wenn eine Person unter Gesundheitsschäden leidet, die aus einem Verstoß gegen die Luftqualitätsrichtlinie resultieren. Wie oben dargestellt ist, ist Deutschland auf dem besten Weg, die neuen Luftqualitätsnormen bis 2030 zu erfüllen, und es ist daher nicht zu erwarten, dass seine Bürger\*innen illegalen Luftverschmutzungswerten ausgesetzt sein werden, die zu einem solchen Anspruch führen könnten. Daher ist es auf Grundlage der aktuellen Lage unwahrscheinlich, dass Schadensersatzansprüche in Deutschland entstehen würden.

<sup>23</sup> Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 22. Dezember 2022, JP v Ministre de la Transition écologique.C-612/21.

<sup>24</sup> Unter anderem Samoli, E., et al., "C., Bauwelinck, M., Hoogh, K. de, Costa, C., Mar-Dell'Olimo, M., Corman, D., Vardoulakis, Spatial variability in air pollution exposure in relation to socioeconomic indicators in nine European metropolitan areas: A study on environmental inequality". In: Environmental pollution (Barking, Essex : 1987) 249 (2019), Seiten 345-353. doi: 10.1016/j.envpol.2019.03.050; EEA, "Income-related environmental inequalities associated with air pollution in Europe (8th EAP)", 28.04.23, Income-related environmental inequalities associated with air pollution in Europe (8th EAP) (accessed 21/09/23)

<sup>25</sup> Vgl. Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse), Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2004/113/EG (Waren- und Dienstleistungsrichtlinie), Artikel 13 der Richtlinie 2014/104/EU (Kartellschadensersatzrichtlinie) und Artikel 82 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung).

<sup>26</sup> Mandard S.: "L'Etat condamné pour la première fois à indemniser des victimes de la pollution de l'air" in: Le Monde, 19.06.2023, verfügbar unter: [https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/06/19/l-etat-condamne-pour-la-premiere-fois-a-indemniser-des-victimes-de-la-pollution-de-l-air\\_6178326\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/06/19/l-etat-condamne-pour-la-premiere-fois-a-indemniser-des-victimes-de-la-pollution-de-l-air_6178326_3244.html), zuletzt besucht am 21.09.2023.

Zudem wären weder Privatpersonen noch Unternehmen verpflichtet, für den Schadensersatz aufzukommen. Das Schadensersatzrecht ergibt sich nicht aus dem Verursacherprinzip, sondern aus den positiven Verpflichtungen von Staaten, die Grundrechte ihre Bürger\*innen zu schützen. Daher müssten weder die Landwirtschaft noch die Industrie oder die privaten Verbraucher\*innen für diese Schadensersatzzahlungen aufkommen.

Schließlich ist Deutschland in einer guten Position, ein solches Recht zu integrieren, da ein entsprechender Grundsatz bereits in seinem nationalen Rechtssystem existiert. § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in Verbindung mit Art. 34 des Grundgesetzes (GG) sehen bereits die Zahlung einer Entschädigung an Opfer einer Amtspflichtverletzung vor. Daher wäre eine Bestimmung in der Luftqualitätsrichtlinie, die einen Schadensersatz für Opfer von rechtswidriger Untätigkeit staatlicher Akteure vorsieht, vollkommen kohärent mit dem bestehenden Staatshaftungsrecht in Deutschland.

Es ist an der Zeit, dass ein solches Schadensersatzrecht für die Opfer von rechtswidriger Luftverschmutzung eingeführt wird. Während Deutschland bereits über Mechanismen zur Anerkennung dieses Rechts verfügt, gilt dies nicht für alle EU-Mitgliedstaaten. Damit alle EU-Bürger\*innen die gleichen Rechten genießen, muss dieses Recht daher auf EU-Ebene eingeführt werden.

## Fazit

Die Überarbeitung der Richtlinie über Luftqualität durch die Europäische Union ist eine einmalige Gelegenheit, die Gesundheit der Bürger\*innen durch einen Rechtsrahmen zu schützen, der den neuesten wissenschaftlichen Empfehlungen entspricht. Als ein Land, das in Fragen der Luftqualität und der Umweltgerechtigkeit im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten gut aufgestellt ist, kann es sich Deutschland leisten, bei diesen Entwicklungen eine Vorreiterrolle einzunehmen und sich in der gesamten Union für ambitionierte Ziele einzusetzen. Ein ehrgeiziger Rechtsrahmen in der Europäischen Union wird gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, bei denen für alle Mitgliedstaaten derselbe Standard gilt.

Deshalb fordern wir die Bundesrepublik auf:

1. die Angleichung der Grenzwerte in Artikel 13 und Anhang I des Vorschlags an die neusten Empfehlungen der WHO zu unterstützen;
2. sich dafür einzusetzen, dass die in den Artikeln 18 und 19 des Vorschlags enthaltenen Gesetzeslücken zugunsten eines soliden Rechtsrahmens geschlossen werden, der zu einer rechtzeitigen Einhaltung der Grenzwerte beiträgt;
3. Verfechterin des effektiven Zugangs zu Gericht und des Schadensersatzrechts in den Artikeln 27 und 28 des Vorschlags zu sein.

## Über ClientEarth

ClientEarth - Anwälte der Erde ist eine Nichtregierungsorganisation, die das Recht nutzt, um die Erde und ihre Bewohner\*innen zu schützen. Zusammen mit Bürger\*innen und unseren

Partnerorganisationen in Deutschland, Europa und weltweit arbeiten wir an Themen wie Klimawandel, Naturschutz und Umweltverschmutzung. Wir nehmen die Industrie und Regierungen in die Verantwortung, um das Leben auf der Erde und das Recht auf eine gesunde Umwelt zu schützen. Mit Büros in Europa, Asien und den USA setzen wir bestehendes Recht durch, unterstützen unterschiedliche Akteur\*innen in Umweltverfahren und wirken bei der Gesetzgebung und der Entwicklung des Rechts mit. Wir streben eine nachhaltige und systemische Transformation an, denn eine Welt, in der Mensch und Planet gemeinsam gedeihen, ist nicht nur möglich – sie ist notwendig.

- Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung: ClientEarth gGmbH, Registernummer R003753
- EU Transparency Register: ClientEarth AISBL, Identification number: 96645517357-19

Emma Bud  
Lawyer – Clean Air  
[ebud@clientearth.org](mailto:ebud@clientearth.org)  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

**Beijing    Berlin    Brussels    London    Los Angeles    Luxembourg    Madrid    Warsaw**

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.

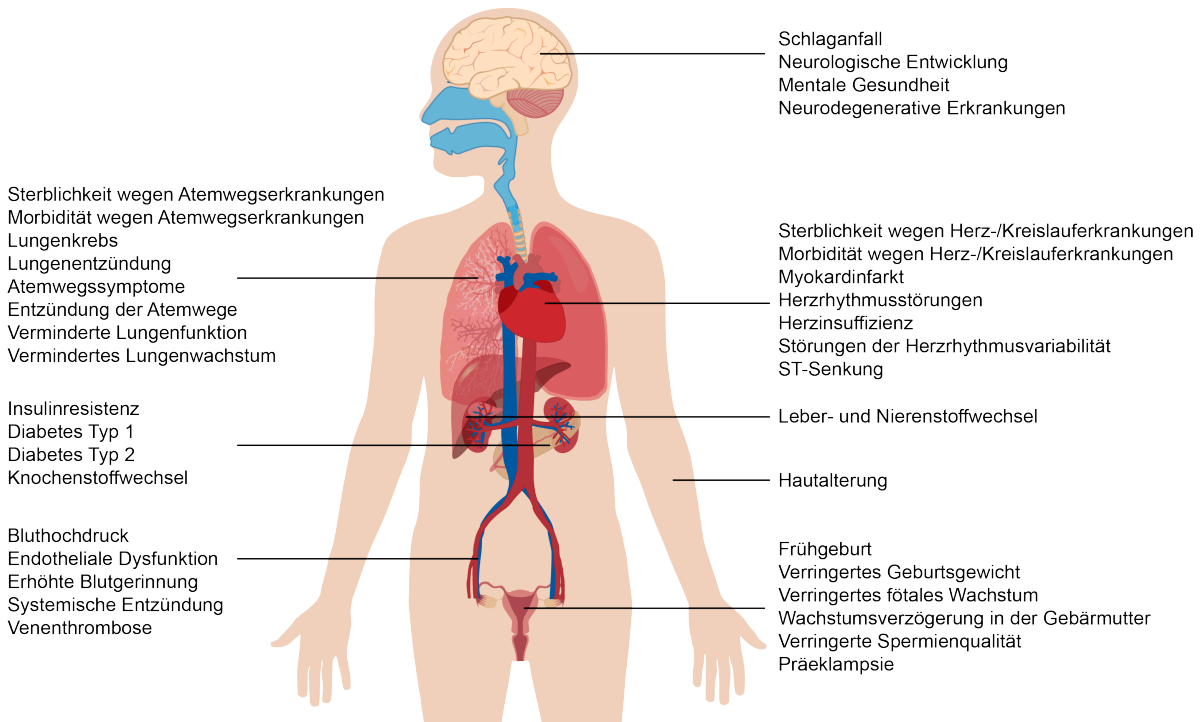
Univ.-Prof. Dr. Annette Peters, Dipl.-Biol., MSc, FISEE

Direktorin, Institute für Epidemiologie, Helmholtz Zentrum München - Deutsches  
 Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt (GmbH), Neuherberg, Deutschland  
 Lehrstuhl für Epidemiologie, Institut für Medizinische Informationsverarbeitung Biometrie und  
 Epidemiologie, Medizinische Fakultät, Ludwig-Maximilians-Universität München, München,  
 Deutschland  
 Adjunct Associate Professor, Department of Environmental Health, Harvard T.H. Chan  
 School of Public Health, Boston, MA, USA

### Stellungnahme zur Novellierung der Richtlinie des Europäischen Parlaments and des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa

Saubere Luft ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gesundheit der Bevölkerung und des Einzelnen. Die Novellierung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa stellt aus gesundheitlicher Sicht eine längst überfällige Gesetzesänderung dar [1]. Schon vor zehn Jahren haben multizentrische Studien aus Europa bereits bei Schadstoffkonzentrationen unterhalb der gegenwärtig geltenden Grenzwerte einen Anstieg der Mortalität aufgezeigt [2].

Luftschadstoffe erhöhen die Krankheitslast von Atemwegs- und Herz-Kreislaufkrankungen, Diabetes und Demenz bei Erwachsenen und führen bei Kindern zu Atemwegserkrankungen und Einschränkungen der gesundheitlichen Entwicklung wie in Abbildung 1 dargestellt [3, 4].



**Abbildung 1:** Übersicht zu den von den Luftschadstoffen betroffenen Organen und die Auswirkungen auf die Gesundheit. Modifiziert nach [4].

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat 2021 aufgrund der eindeutigen Studienergebnisse die Richtwerte zur Luftqualität deutlich verschärft [5]. Zum Schutz der Gesundheit wurde eine deutliche Absenkung der Jahresmittelwerte von Feinstaub



(Partikelgröße 2,5 µm oder kleiner, PM<sub>2,5</sub>) sowie von Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) und Ozon (O<sub>3</sub>) empfohlen. Insbesondere wurde eine deutliche Absenkung des Jahresmittelwerts von PM<sub>2,5</sub> auf Werte unterhalb von 5 µg/m<sup>3</sup> empfohlen. Die WHO empfiehlt zudem eine Absenkung des Jahresmittelwerts von gasförmigem Luftschadstoff Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) auf unter 10 µg/m<sup>3</sup> und von Ozon (O<sub>3</sub>) auf weniger als 60 µg/m<sup>3</sup> im maximalen 8h-Mittelwert der Hochsaison (6-Monate). Es ist wichtig, zu beachten, dass gesundheitliche Auswirkungen sowohl aufgrund der Spitzenbelastungen an einzelnen Tagen als auch aufgrund hoher Jahresmittelkonzentrationen beobachtet werden. Aus diesem Grund werden zum effektiven Gesundheitsschutz sowohl Kurzzeit- als auch Langzeitgrenzwerte benötigt.

**Tabelle 1:** Überblick zu den Empfehlungen der WHO - aktuelle und ab 2030 geltende EU-Standards für Luftschadstoffe, basierend auf [1,6].

		WHO 2005 Luftschadstoff- Richtwerte	WHO 2021 Luftschadstoff- Richtwerte	EU 2008 EU- Standards für Luftschadstoffe	EU ab 2030 EU- Standards für Luftschadstoffe
PM <sub>2,5</sub>	Jahresmittelwert	10 µg/m <sup>3</sup>	5 µg/m <sup>3</sup>	25 µg/m <sup>3</sup>	10 µg/m <sup>3</sup>
PM <sub>2,5</sub>	Tagesmittelwert (24-h)	25 µg/m <sup>3 a</sup>	15 µg/m <sup>3 a</sup>	-	25 µg/m <sup>3 b</sup>
PM <sub>10</sub>	Jahresmittelwert	20 µg/m <sup>3</sup>	15 µg/m <sup>3</sup>	40 µg/m <sup>3</sup>	20 µg/m <sup>3</sup>
PM <sub>10</sub>	Tagesmittelwert (24-h)	50 µg/m <sup>3 a</sup>	45 µg/m <sup>3 a</sup>	50 µg/m <sup>3 c</sup>	45 µg/m <sup>3 b</sup>
NO <sub>2</sub>	Jahresmittelwert	40 µg/m <sup>3</sup>	10 µg/m <sup>3</sup>	40 µg/m <sup>3</sup>	20 µg/m <sup>3</sup>
NO <sub>2</sub>	Tagesmittelwert (24-h)	-	25 µg/m <sup>3 a</sup>	-	50 µg/m <sup>3 b</sup>
O <sub>3</sub>	Hochsaison <sup>d</sup>	-	60 µg/m <sup>3</sup>	-	100 µg/m <sup>3 e</sup>
O <sub>3</sub>	8-h Tagesmaximalwert <sup>d</sup>	100 µg/m <sup>3</sup>	100 µg/m <sup>3 a</sup>	120 µg/m <sup>3 f</sup>	120 µg/m <sup>3 f</sup>

<sup>a</sup> 99ste Perzentile, darf nicht mehr als 3–4-mal pro Kalenderjahr überschritten werden

<sup>b</sup> darf nicht mehr als 18-mal pro Kalenderjahr überschritten werden

<sup>c</sup> darf nicht mehr als 35-mal pro Kalenderjahr überschritten werden

<sup>d</sup> Durchschnitt der täglichen maximalen 8-Stunden-Mittelwert-O<sub>3</sub>-Konzentration in den 6 aufeinanderfolgenden Monaten mit dem höchsten sechsmonatig laufenden Mittelwert

<sup>e</sup> Langzeit-Ziel für den 8-Stunden Jahresmittelwert, nicht verbindlich

<sup>f</sup> Zielwert, nicht verbindlich

Die Datenlage zu den Auswirkungen der Luftschadstoffe auf die Gesundheit hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich verbessert. Studien zu den gesundheitlichen Auswirkungen wurden sowohl in den hochbelasteten Schwellenländern als auch in Europa und Nordamerika durchgeführt. Bei Schadstoffkonzentrationen oberhalb der WHO-Richtwerte steigt das Mortalitätsrisiko, eine ausführliche Darstellung dazu findet sich in [5]. Diese Evidenz wurde durch großangelegte Studien in Europa und Nordamerika für den Bereich der niedrigen Luftschadstoffkonzentrationen [7-9] zusätzlich untermauert. Da die letztgenannten Ergebnisse [7,9] noch nicht bei der Entwicklung der WHO-Richtwerte 2021 berücksichtigt werden konnten, stellen sie zusätzliche Belege für den Zusammenhang zwischen der Belastung durch PM<sub>2,5</sub> und NO<sub>2</sub> und der Sterblichkeit dar. Eine wichtige Neuerung ist, dass diese Studien neben sehr gut charakterisierte Kohorten mit individuell erhobenen Studiendaten als auch „administrative Kohorten“ umfassen. Diese administrativen Kohorten umfassen die gesamte erwachsene Bevölkerung einer Studienregion, in der Regel ab einer bestimmten Altersgrenze aufwärts. Außerdem

verwenden diese Studien neueste Methoden des maschinellen Lernens, um die Belastung durch Luftschadstoffe am Wohnort schätzen. Hinzu kommen wissenschaftliche Erkenntnisse, die auf einer Kombination von Beobachtungsstudien und Tierexperimenten basieren, und so zum Beispiel die dem Zusammenhang zwischen  $PM_{2.5}$  und Lungenkrebs zugrunde liegenden Mechanismen aufklären und untermauern [10].

Die Luftschadstoffe  $PM_{2.5}$ ,  $NO_2$  und Ozon treten aufgrund gemeinsamer Quellen sowie chemischer und physikalischer Prozesse zusammen in einem Gemisch auf [11]. Daher können diese Schadstoffe nicht getrennt voneinander betrachtet werden.

Die Konzentrationen der meisten Luftschadstoffe sind in den letzten Jahrzehnten in Deutschland gesunken, so dass die bisher geltenden Grenzwerte der Europäischen Union (EU) von 2008 (Tabelle 1) eingehalten werden [12]. Im Gegensatz dazu wurden die WHO-Richtwerte von 2021 im Jahr 2022 an 100% der deutschen Messstellen (223 von 223) für den Jahresmittelwert von  $PM_{2.5}$  und an 80% der Messstellen (425 von 533) für den Jahresmittelwert von  $NO_2$  überschritten. Daraus leitet sich ein deutlicher Handlungsbedarf für Deutschland bis 2035 ab.

Es ist zu erwarten, dass sich der Klimawandel und die technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen auf die Verteilung, die Konzentrationen und die Zusammensetzung der Luftschadstoffe auswirken. Die bereits seit vielen Jahren existierenden Messstationen mit hochauflösenden Aerosolmessungen sollten in einem Netzwerk integriert werden, da sie insbesondere Veränderungen in den ultrafeinen Partikeln abbilden. Diese Daten könnten bei der Anpassung von Luftreinigungsmaßnahmen unterstützen. Die Messstationen der Ländermessnetze sollten durch Messungen der Partikelanzahlkonzentration ergänzt werden, um die Belastung durch ultrafeine Partikel abschätzen zu können.

Eine Verbesserung der Luftqualität hat neben den direkten positiven Auswirkungen auf die Gesundheit auch wichtige indirekte positive Wirkungen in Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels und seiner gesundheitlichen Folgen. Niedrigere Luftschadstoffbelastungen reduzieren die gesundheitlichen Auswirkungen von Hitze, wie aktuelle Auswertungen zur Interaktion von hohen Lufttemperaturen und -schadstoffen in Bezug auf die Mortalität in Deutschland belegen [13].

Die Kommission „Environmental Public Health“ am Robert-Koch-Institut empfiehlt daher ein begleitendes Monitoring der erreichten Minderungen der Luftschadstoff-Konzentrationen gemeinsam mit wetterbasierten Klimawandelindikatoren [1].

## Literaturverzeichnis

1. Peters A, Herr C, Bolte G et al (2023) Gesundheitsschutz und Klimawandel erfordern ambitionierte Grenzwerte für Luftschadstoffe in Europa: Stellungnahme zur Revision der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa der Kommission Environmental Public Health des Robert Koch-Instituts und des Umweltbundesamtes. Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz 66(9):1030-1034. DOI: 10.1007/s00103-023-03755-8
2. Beelen R, Raaschou-Nielsen O, Stafoggia M et al (2014) Effects of long-term exposure to air pollution on natural-cause mortality: an analysis of 22 European

- cohorts within the multicentre ESCAPE project. *Lancet* 383(9919):785-795. DOI: 10.1016/S0140-6736(13)62158-3.
3. Thurston GD, Kipen H, Annesi-Maesano I et al (2017) A joint ERS/ATS policy statement: what constitutes an adverse health effect of air pollution? An analytical framework. *Eur Respir J* 49(1). DOI: 10.1183/13993003.00419-2016
  4. Ritz B, Hoffmann B and Peters A (2019) The Effects of Fine Dust, Ozone, and Nitrogen Dioxide on Health. *Dtsch Arztebl Int* 51-52(51-52): 881-886. DOI: 10.3238/arztebl.2019.0881
  5. World Health Organization (2021) WHO global air quality guidelines: Particulate matter (PM<sub>2.5</sub> and PM<sub>10</sub>), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>. Zugriffen: 29. Juni 2023
  6. European Commission (2022) Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:542:FIN> (Erstellt: 26. Okt. 2022). Zugriffen: 23. September 2023
  7. Josey KP, Delaney SW, Wu X et al (2023) Air Pollution and Mortality at the Intersection of Race and Social Class. *N Engl J Med* 388(15):1396-1404. DOI: 10.1056/NEJMsa2300523
  8. Pappin AJ, Christidis T, Pinault LL et al (2019) Examining the Shape of the Association between Low Levels of Fine Particulate Matter and Mortality across Three Cycles of the Canadian Census Health and Environment Cohort. *Environ Health Perspect* 127(10):107008. DOI: 10.1289/EHP5204
  9. Stafoggia M, Oftedal B, Chen J et al (2022) Long-term exposure to low ambient air pollution concentrations and mortality among 28 million people: results from seven large European cohorts within the ELAPSE project. *Lancet Planet Health* 6(1): e9-e18. DOI: 10.1016/S2542-5196(21)00277-1
  10. Hill W, Lim EL, Weeden CE et al (2023) Lung adenocarcinoma promotion by air pollutants. *Nature* 616(7955):159-167. DOI: 10.1038/s41586-023-05874-3
  11. Cassee FR, Heroux ME, Gerlofs-Nijl ME, Kelly FJ (2013) Particulate matter beyond mass: recent health evidence on the role of fractions, chemical constituents and sources of emission. *Inhal Toxicol* 25(14):802-812. DOI: 10.3109/08958378.2013.850127
  12. Kessinger S, Minkos A, Dauert U et al (2023) Luftqualität 2022 - Vorläufige Auswertung. Umweltbundesamt Hintergrund. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/2023\\_uba\\_hgp\\_luftqualitaet\\_dt\\_neu\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/2023_uba_hgp_luftqualitaet_dt_neu_bf.pdf) Zugriffen: 29.06.2023
  13. Rai M, Breitner S, Huber V, Zhang S, Peters A, Schneider A (2023) Temporal variation in the association between temperature and cause-specific mortality in 15 German cities. *Environ Res* 229:115668. DOI: 10.1016/j.envres.2023.115668

thyssenkrupp Steel Europe AG, Postfach, 47161 Duisburg

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare  
Sicherheit und Verbraucherschutz  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Steel

20.09.2023  
Seite 1/4

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung vom 27.09.2023 zum Entwurf der neuen Luftqualitätsrichtlinie

Sehr geehrte Damen und Herren,

die thyssenkrupp Steel Europe AG als größter deutscher Stahlhersteller hat wie viele andere Unternehmen der Grundstoffindustrie mit Milliardeninvestitionen den Weg der Transformation hin zu einer klimaneutralen Produktion eingeleitet. Dieser Transformationspfad könnte durch die geplante Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie behindert werden mit der Folge der Verfehlung der Klimaziele, Standortverlagerungen ins Ausland oder Anlagenstilllegungen und des Verlustes vieler gut bezahlter Industriearbeitsplätze. Die als Grundlage der Novellierung herangezogenen Luftqualitätsleitlinien der WHO von 2021 (im Folgenden: Leitlinien der WHO) befassen sich nicht mit den Folgen verschärfter Grenzwerte für die industrielle Transformation oder auch den gesellschaftlichen Folgen in der EU. Diese Befassung und entsprechende Abwägung muss in der Novelle der Luftqualitätsrichtlinie selbst vorgenommen werden, was aber nur unzureichend stattgefunden hat.

Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

**Artikel 3 Regelmäßige Überprüfung alle fünf Jahre ab 2028**

Eine fünfjährige Überprüfungsfrist ist viel zu kurz und muss auf mindestens 10 Jahre angehoben werden. Denn die Leitlinien der WHO sollen unverändert für über 10 Jahre gelten. Insofern macht eine zu frühe Überprüfung keinen Sinn. Die Grenzwerte befinden sich bereits heute auf einem sehr hohen Niveau, welches flächendeckend in der EU nicht einhaltbar ist. Außerdem ist nicht ersichtlich, weshalb eine Überprüfung schon 2028 stattfinden kann, wenn die Grenzwerte laut Richtlinienentwurf erst ab 2030 einzuhalten sind. Anstatt eine frühzeitige Überprüfung und gar Änderung der Richtlinie zu regeln, sollte der Entwurf entsprechend der von der WHO empfohlenen Methodik sich damit befassen, wie man die Gesellschaft schrittweise mit Zwischenzielen („interim targets“) an die avisierten Luftqualitätsstandards heranführt. Außerdem braucht die Wirtschaft eine Rechtssicherheit für Investitionsentscheidungen, was durch unplanbare Änderungen von Grenzwerten nicht möglich ist.

## Artikel 12 Regelungen für Zonen mit einer Luftqualität unterhalb der (neuen) Grenzwerte

20.09.2023  
Seite 2/4

Unklar an der Regelung in Artikel 12 ist, welche Pflichten die Mitgliedstaaten im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der Richtlinie und der Geltung der Grenzwerte treffen. Die Richtlinie wird wohl im Jahr 2024 in Kraft treten und bis 2026 in den Mitgliedstaaten umzusetzen sein. Da die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 die Schadstoffwerte unterhalb der Grenzwerte „halten“ sollen, gelten in der Folge die Grenzwerte faktisch schon ab 2026 in den Nicht-Überschreitungsgebieten bzw. auch in Überschreitungsgebieten, die bis 2030 den Grenzwert unterschreiten könnten, und machen dort behördliche Maßnahmen schon in 2026 erforderlich, die Zulassungsverbote für die bereits eingeleiteten milliardenschweren Transformationsvorhaben der Industrie bedeuten können, obwohl die Nichteinhaltung der Grenzwerte zum Jahr 2030 noch nicht feststeht.

Daher muss in dieser Vorschrift eine Klarstellung erfolgen, dass Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte, wenn überhaupt, erst ab 2030 (besser 2040) ergriffen werden können.

## Artikel 13 Grenzwerte in Zonen

In Art. 13 Abs. 1 wie auch in Abs. 3 bezüglich  $PM_{2,5}$  und  $NO_2$  müsste klargestellt werden, dass genauso wie in Bezug auf Ozon in Abs. 2 nur solche Maßnahmen anzuwenden sind, die keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen. Denn sämtliches staatliches Handeln ist an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geknüpft. Hiervon kann schon europarechtlich nicht abgewichen werden.

Die Pflicht zur Einhaltung der Grenzwerte schon ab 2030 dürfte nicht umsetzbar sein. Um dies anhand von Daten zu erklären, verweise ich auf die nachfolgende Tabelle 1.

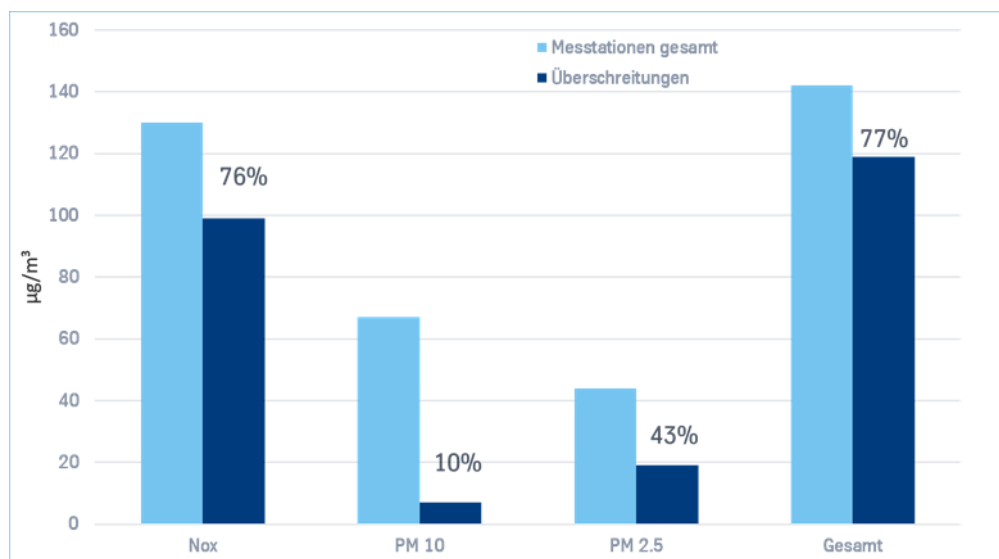


Tabelle 1

Die Tabelle 1 stellt für das Jahr 2022 eine Gegenüberstellung der Zahl der Messstationen in NRW und der Prozentzahl an Grenzwertüberschreitungen gemessen an den in der Novelle vorgeschlagenen Grenzwerten dar. Wie die Kommunalverwaltung mit dieser Fülle an Grenzwertüberschreitungen umgehen und dabei wirksame und rechtssichere Maßnahmen wie beispielhaft Luftreinhaltepläne bewerkstelligen soll, bleibt mehr als fraglich. Diese Problemlage stellt sich an den meisten Orten Deutschlands und in der EU.

Hinzu kommt, dass  $PM_{2,5}$  zumindest in Deutschland bislang nur an sehr wenigen Orten gemessen wird. Aus diesem Grund besteht noch eine große Unsicherheit an denjenigen Orten, an denen bislang noch keine Messungen durchgeführt werden.

Es sollten daher – wie auch die WHO vorschlägt – Zwischenwerte geregelt werden, die an die Einhaltung der Grenzwerte bis 2040 heranführen.

#### Artikel 18 Ausnahmen

Die Ausnahmetatbestände in Art. 18 Abs. 1 sind um den Tatbestand zu erweitern, dass entsprechende Maßnahmen unverhältnismäßig sind. Es kann z.B. Fälle geben, in denen die Überschreitung geringfügig ist oder wegen baldiger Veränderungen der Industrie oder des Verkehrs im Überschreitungsgebiet behoben sein wird.

Zudem sollte zum Schutz der industriellen Investitionen in die Transformation für Industriegebiete eine Besonderheit dahingehend gelten, dass es keines Verfahrens nach Artikel 18 bedarf, wenn die entsprechenden Anlagenbetreiber außerhalb von Luftreinhalteplänen anlagenbezogene Sanierungs- bzw. Transformationspläne im Sinne von Artikel 27d der Richtlinie 2010/75/EU (IED) mit den Behörden vereinbaren, die sicherstellen werden, dass Überschreitungen von Grenzwerten nach Anhang I innerhalb eines Zeitraumes von fünf bis maximal 10 Jahren erheblich verringert bzw. vermieden werden. Es muss zudem verhindert werden, dass der Standard, der in der IED geregelt ist, durch die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie ausgehebelt wird.

#### Artikel 19 Luftreinhaltepläne

Um die Investitionen der Industrie in die für den Klimaschutz erforderliche Transformation zu schützen, sollte Betreibern von Anlagen nach der IED in Überschreitungsgebieten die Möglichkeit von Ausnahmen bzw. Sanierungsplänen außerhalb von Luftreinhalteplänen eingeräumt werden. Dies ist zwingend erforderlich. Denn in einem Überschreitungsgebiet ist aufgrund von Artikel 18 der IED die Zulassung von Anlagen nicht bzw. nur in den engen Grenzen der Nr. 4.2.2 TA Luft möglich. Dies behindert dann unmittelbar die Genehmigungsverfahren für Transformationsvorhaben. Sollten die Rahmenbedingungen für die Zulassung von Anlagen in einem Luftreinhalteplan geregelt werden, wäre der Anlagenbetreiber darauf angewiesen, dass der Luftreinhalteplan im Einzelnen fehlerfrei ist und einer gerichtlichen Überprüfung, die es in der Vergangenheit sehr oft gegeben hat, standhält. Diese Rechtsunsicherheit kann Investitionen in die Klimaneutralität zurückhalten.

Auch im Rahmen der Novelle der IED hat man erkannt, dass Transformationsvorhaben der Industrie für eine zukünftige Klimaneutralität und einen nachhaltigen Umweltschutz von entscheidender Bedeutung sind. Daher schlägt das Europäische Parlament einen Artikel 21 Abs. 3a der IED vor, der Unternehmen in der Transformation für einen begrenzten Übergangszeitraum von der Anpassung der Anlagen an neue Grenzwerte ausnimmt (vgl. Europäisches Parlament, P9\_TA(2023)0259). Daher sollte im Interesse der Kohärenz der EU-Gesetzgebung auch in der Novelle der Luftqualitätsrichtlinie Ausnahmen für die industrielle Transformation vorgesehen werden.

20.09.2023

Seite 4/4

#### Artikel 27 bis 29 Zugang zu Gerichten/Entschädigung/Strafen

Die Regelungen in Art. 27 bis 29 sind europarechtlich vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der Verhältnismäßigkeit sehr bedenklich. Der Rat der Europäischen Union hat im Rahmen des Verfahrens zur Novelle der IED sich gegen solche Vorschriften (in der IED-Novelle Art. 79 und 79a) positioniert (vgl. Council of the European Union, General Approach, 7537/23, Interinstitutional File: 2022/0104(COD), Brussels, 16 March 2023, Seite 79 ff.).

Im Ergebnis wird empfohlen, die von der Kommission vorgeschlagene Novelle der Luftqualitätsrichtlinie in der gegebenen Fassung abzulehnen und eine entsprechende Anpassung, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung von Ausnahmen für Vorhaben der industriellen Transformation zu fordern. Es ist für eine erfolgreiche und zugleich verhältnismäßige Luftreinhaltung überdies dringend zu empfehlen, zunächst die Emissionsgesetzgebung wirken zu lassen, bevor mit der Immissionsgesetzgebung mögliche Verbote veranlasst werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Puya Raad, LL.M.



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
Ausschussdrucksache  
20(16)197-H  
ö. Anh. am 27.09.23  
25.09.2023

Anlage 5



Berlin, 25. September 2023

---

## Deutsche Industrie- und Handelskammer

---

### Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa COM(2022) 542

#### EU Kommission vom 26.10.2022

*Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollte die DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.*

#### A. Das Wichtigste in Kürze

Mit dem Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Luftqualitätsrichtlinie würden sich die Erfahrungen der Wirtschaft mit der Luftreinhalteplanung der vergangenen Jahre weitgehend wiederholen. Nach Prognosen des Umweltbundesamtes werden die vorgeschlagenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub an vielen Messstationen 2030 nicht eingehalten. Erneut müssten Länder und Kommunen in Deutschland Umweltzonen und Fahrverbote einführen. Zusätzlich müsste das Verkehrsaufkommen reduziert sowie Feuerungs- und Industrieanlagen nachgerüstet oder eingeschränkt werden.

Für Unternehmen erwarten wir deshalb hohe Kosten für die Nachrüstung oder Neuanschaffung von Fahrzeugen und Anlagen, sofern keine Ausnahmeregelungen für den Wirtschaftsverkehr vorgesehen werden. Die Erreichbarkeit von Betriebsstätten durch Mitarbeitende, Kunden und Geschäftspartner würden dadurch – insbesondere in städtischen Zentren – verschlechtert. Genehmigungsverfahren von Industrieanlagen würden verzögert und Investitionsprojekte – auch für die Transformation zur Klimaneutralität – gefährdet werden. Deshalb empfehlen wir folgende Anpassungen in der Richtlinie:

**Realistische Zeiträume zur Einhaltung von Grenzwerten:** Unternehmen engagieren sich schon heute in großem Umfang für Klimaschutz und nachhaltige Mobilität. Beides wird sich positiv auf die Luftqualität auswirken. Dennoch werden viele Unternehmen insbesondere bei Nutzfahrzeugen oder der Wärmeerzeugung weit über das Jahr 2030 hinaus auf den Einsatz von Verbrennungsmotoren oder Brennstoffen angewiesen sein. Deshalb sollten die Werte und Fristen zur Einhaltung Grenzwerte besser in Einklang



mit der Gesetzgebung zu Abgasnormen, dem Klimaschutz sowie den verkehrspolitischen Entwicklungen in der nachhaltigen Mobilität gebracht werden. Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ziele sind mit diesen Maßnahmen erst deutlich nach 2030 erreichbar. Daher empfehlen wir, alle staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten auszuschöpfen, wie beispielsweise die Fuhrparkumstellung oder emissionsarme Industrieanlagen.

**Lokale Maßnahmen auf nachhaltige Mobilität und Energienutzung konzentrieren:** Länder und Kommunen konnten bisher nur begrenzt Maßnahmen wie die Unterstützung nachhaltiger Mobilität oder emissionsarmer Anlagen wählen, um die Luftqualitätsrichtlinie sicher einzuhalten. Die gerichtlich angeordneten Fahrverbote sind jedoch deutlich weniger effizient und führen zu Mehremissionen an anderen Orten. Deshalb sollten diese Maßnahmen nur als letztes Mittel ergriffen werden. Außerdem sollten die nationalen und europäischen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität erreicht worden sein. Wie bei den in Deutschland immer noch geltenden, jedoch kaum mehr wirksamen, Umweltzonen sollten die Maßnahmen außer Kraft gesetzt werden, sobald die Grenzwerte eingehalten werden.

**Messung der Luftqualität vergleichbar und repräsentativ ausgestalten:** Bei der Untersuchung der verkehrsnahen Probenahmestellen haben sich große Unterschiede bei ihrer Positionierung gezeigt. Je nachdem, wie nah die Probenahmen an den Emissionsquellen positioniert oder Schadstoffe beispielsweise durch Durchlüftung abtransportiert werden, können die geltenden Immissionsgrenzwerte eingehalten oder überschritten werden. Die hier gemessenen Werte repräsentieren die Belastung von sehr kleinen Bereichen innerhalb der Straßenabschnitte und betrachteten Gebiete. Um die Werte lokal einzuhalten, wurden in der Vergangenheit strecken- oder ortsbezogene Maßnahmen ergriffen. Dies führt zu Ausweichverkehren mit zusätzlichen Emissionen und Kosten für Unternehmen. Aufgrund dessen sollten europaweit standardisierte Messungen geschaffen werden, die auf konkreteren Vorgaben zur Erzielung von möglichst repräsentativen Messergebnissen beruhen.

Damit die Ziele zur Luftqualität erreicht werden können, sollten sie in Einklang mit den Maßnahmen der Politik und Unternehmen stehen. So können die Ziele zur Nutzung von Elektrofahrzeugen oder des Einsatzes von Wasserstoff und Elektrizität in der Industrie nur durch die Bereitstellung der dafür notwendigen Infrastruktur erreicht werden.

## **B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft**

Deutsche Unternehmen betreffen die Regelungen der LQ-RL mittelbar durch die sich daraus ergebenden Maßnahmen der Bundesregierung, Länder oder Kommunen. Aufgrund der Überschreitung der Jahresmittelgrenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid wurden in Deutschland ab 2008 zahlreiche Umweltzonen eingeführt und ab 2019 an einzelnen Strecken Fahrverbote erlassen. Dies hat für Gewerbebetriebe, die überwiegend Fahrzeuge mit Dieselantrieb besitzen, in vielen Gebieten zu hohen Kosten für Abschreibungen, Nachrüstungen oder Austausch ihrer Fahrzeuge geführt.<sup>1</sup> Auch Einschränkungen bei der Errichtung oder dem Betrieb von Feuerungs- und Industrieanlagen betreffen Unternehmen in der Regel stärker als private Haushalte. Da gewerblich genutzte Fahrzeuge in der Regel größere

---

<sup>1</sup> In einzelnen Regionen haben weitreichende Ausnahmeregelungen für den Wirtschaftsverkehr größere Kosten vermieden.

Fahrleistungen und höhere Leistungen benötigen, besitzen Unternehmen überwiegend Dieselfahrzeuge. Besonders gewerblich genutzte Liefer- oder Spezialfahrzeuge in Städten können ein hohes Alter erreichen. Ihre Nutzung wurde durch Umweltzonen oder Fahrverbote teilweise eingeschränkt.

Auch Industriebetriebe können durch die Luftreinhaltepolitik in ihren Tätigkeiten eingeschränkt werden. Bei Überschreiten von Luftqualitätsgrenzwerten in ihrem Einflussbereich können nach Artikel 18 IE-Richtlinie an sie höhere Anforderungen an die Abgasreinigung gestellt oder Vorhaben ganz abgelehnt werden. In vielen industriellen Messstationen können besonders die Schadstoffkonzentrationen für Feinstaub technisch kaum mehr gesenkt werden. Die Pläne zur Dekarbonisierung vieler Industrieanlagen greifen jedoch meist erst deutlich nach dem Jahr 2030. Viele der betroffenen Unternehmen befürchten deshalb Beeinträchtigungen ihrer Standorte und sehen auch Investitionsprojekte zum Erreichen der Klimaschutzziele gefährdet.

### **C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil**

Die Bestimmungen der Luftqualitätsrichtlinie (LQ-RL) aus dem Jahr 2008 haben in vielen Regionen zu hohen Kosten für Unternehmen geführt. Sie mussten ihre Fahrzeuge nachrüsten oder austauschen. Zudem wurde die Erreichbarkeit ihrer Betriebsstandorte oder die Nutzung ihrer Anlagen teilweise eingeschränkt. Diese Kosten und Einschränkungen entstanden häufig, weil die in der Richtlinie vorgegebenen Immissionsgrenzwerte an vielen verkehrsnahen Messstationen nicht eingehalten werden konnten. Ursache für die Grenzwertüberschreitungen waren in erster Linie die Emissionen von Fahrzeugen. Die dafür eingeführten europäischen Standards für Fahrzeuge (Euro 5 und Euro 6) erreichten in der Realität nicht die erwartete Schadstoffminderung.

Damit die Grenzwerte dennoch eingehalten werden, sieht die LQ-RL das Instrument regionaler Luftreinhaltepläne und -maßnahmen vor. Länder und Kommunen in Deutschland wurden deshalb – teilweise durch Gerichtsurteile – verpflichtet, lokale Minderungsmaßnahmen zu ergreifen. Ab dem Jahr 2008 wurden in Deutschland dazu die ersten Umweltzonen eingeführt, die bestimmten Fahrzeugen die Zufahrt verbieten. Seit dem Jahr 2018 mussten auf einzelnen Streckenabschnitten Fahrverbote für bestimmte Diesel-Fahrzeuge eingeführt werden. Die von Bund und EU ergriffenen Maßnahmen (bspw. Selbstverpflichtungen mit Fahrzeugherstellern, Anpassung künftiger Schadstoffnormen) waren nicht ausreichend oder entfalteten ihre Wirkung zu spät.

Viele Unternehmen haben gegenüber Industrie- und Handelskammern die ineffizienten und nicht nachhaltigen Maßnahmen und die schwer nachzuvollziehende Messmethodik kritisiert. Sie erfolge an vielen Straßenabschnitten nicht repräsentativ für andere Orte, sehr nah am Straßenrand und sei mit der Belastung an anderen Standorten kaum vergleichbar.

### **D. Details - Besonderer Teil**

#### **Realistische Zeiträume zur Einhaltung von Grenzwerten:**

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Luftqualitätsrichtlinie legt erneut feste Grenzwerte für das Jahr 2030 fest. Anders als die WHO-Leitlinien aus dem Jahr 2021 plant der Vorschlag keine Zwischenziele ein.

Nach unveröffentlichten Prognosen des Umweltbundesamtes können die Grenzwerte für NO<sub>2</sub> an 12 Prozent und für PM<sub>2,5</sub> an 18 Prozent der Messstationen in Deutschland nicht eingehalten werden. Den Szenarien liegen als Annahme die Einhaltung aller im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ziele zugrunde. Das UBA erwartet, dass die NO<sub>2</sub>-Werte an den meisten Stationen durch zusätzliche verkehrliche Maßnahmen (Elektrifizierung), die PM<sub>2,5</sub>-Grenzwerte jedoch selbst durch diese allein nicht erreicht werden können.

Aufgrund dieser Daten erwarten wir, dass die Länder und Kommunen in Deutschland erneut Umweltzonen ausweiten und Fahrverbote einführen müssen. Um die Feinstaubwerte einzuhalten, müssten zudem Verbote für den Einsatz von Biomasse in Feuerungsanlagen und an industrienahen Messstationen voraussichtlich auch die Nachrüstung oder Einschränkung von Industrieanlagen verordnet werden. Besonders städtische und industriell geprägte Regionen würden davon beeinträchtigt.

Deshalb sollten die Werte oder Fristen der neuen Grenzwerte deutlich besser den Zielen der Energie- und Mobilitätswende angepasst werden. Viele dieser Ziele treten deutlich später als 2030 in Kraft. Sie sollten daher erst nach angemessenen Übergangsfristen oder Stufen – beispielsweise entsprechend der Zwischenziele der WHO – einzuhalten sein.

#### **Messung der Luftqualität vergleichbar und repräsentativ ausgestalten:**

Untersuchungen der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Strecken zeigen, dass die Schadstoffbelastung von Stickstoffdioxid meist nur wenige Meter um die Messorte herum erhöhte Werte aufweist. In vielen Orten werden Messungen nahe am Fahrbahnrand stark befahrener Straßen und teilweise in unmittelbarer Nähe zu Ampeln, Bushaltestellen oder Tunnelausgängen durchgeführt. Wenige Meter von diesen Orten entfernt, lässt die Schadstoffbelastung meist deutlich nach. Hier werden Grenzwerte in der Regel eingehalten. Selbst in Städten mit der höchsten gemessenen Schadstoffbelastung werden die Grenzwerte heute in einem Gebiet von über 99 Prozent der Fläche eingehalten.

Ein von der DIHK in Auftrag gegebenes Gutachten wie auch ein Gutachten des EU-Parlamentes haben eine Reihe rechtlicher Unklarheiten bei der Positionierung der Messungen identifiziert. Selbst innerhalb Deutschlands werden diese Anforderungen sehr unterschiedlich interpretiert. Besonders die Anforderungen an die Repräsentativität der Messungen stehen im Widerspruch zu der Anforderung, in Gebieten mit der höchsten Belastung zu messen. Nach dem Urteil der BVerwG im Jahr 2021 ist der Standort einer Probenahmestelle jedoch nun so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird. Im Fall Hamburgs wurden Messungen an stark befahrenen Straßen auf 4 Meter Höhe etwa als nicht zulässig beurteilt. Die Beurteilung der Grenzwerteinhalten müssten hier auf einer Höhe von 1,5 Metern durchgeführt werden. Der Kommissionsvorschlag würde die Anforderung an die Messung an Orten mit der höchsten Belastung noch verschärfen, weshalb Grenzwertüberschreitungen in Deutschland noch zunehmen.

Die Messung der Schadstoffbelastung in einzelnen Orten führt häufig zu lokal begrenzten Maßnahmen. So wurden in Deutschland etwa streckenbezogene Fahrverbote eingeführt. Dies führte zur Einhaltung der Grenzwerte an einzelnen Streckenabschnitten. Die dadurch ausgelösten Ausweichverkehre erhöhten jedoch die Schadstoff- und Lärmbelastung an anderen Orten.

Leider ändert der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission wenig an diesen Regelungen. Wie schon in einer vom EU-Parlament beauftragten Studie sollten die Regelungen zur Repräsentativität der Messungen deutlich konkreter bestimmt werden. Messungen, die nur Rückschlüsse über die Schadstoffbelastung an einem sehr kleinen Straßenabschnitt geben, sollten nicht zulässig sein.

Auch bei der Bewertung indirekter menschlicher Emissionen sollte die Richtlinie angepasst werden. Die Grenze zwischen einem Beitrag aus einer natürlichen Quelle und einem Beitrag aus indirekter menschlicher Tätigkeit ist meist nicht eindeutig zu ziehen. Insbesondere Eingriffe in die Landschaft durch Landwirtschaft, Steinbrüche, Kiesabbau, Tagebau, Rekultivierung, Bautätigkeiten mit Freilegung von Flächen und Böschungen, Renaturierung und Herstellung von Böschungen sowie Sandstrände an künstlichen Teichen und Seen können nicht den direkten menschlichen Aktivitäten zugerechnet werden, wenn hier Staub durch den Wind abgetragen wird. Indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Emissionen sollten daher den Emissionen aus natürlichen Quellen gleichgesetzt werden, insbesondere wenn eine Renaturierung oder Rekultivierung, die im Umweltschutz- und Klimaschutzinteresse liegt, angestrebt wird.

#### **Lokale Maßnahmen auf nachhaltige Mobilität und Energienutzung konzentrieren:**

Die Erfahrungen aus den Diskussionen um Fahrverbote für bestimmte Diesel-Pkw haben gezeigt, dass Länder und Kommunen nur lokal begrenzte Maßnahmen wählen können. Im Vergleich zu europäischen oder nationalen Maßnahmen sind diese aus Sicht des Gewerbes jedoch meist deutlich weniger effizient und nachhaltig. Fahrverbote etwa führen zu Ausweichverkehren, die an anderen Orten (wie Wohngebieten oder Geschäftsstraßen) mehr Emissionen verursachen. Ältere Fahrzeuge würden in das Ausland oder andere Regionen exportiert. Im Fall der in den Jahren 2018/2019 verordneten Diesel-Fahrverbote konnten Unternehmen die Einschränkungen für ihre Fahrzeuge nicht vorhersehen. Dies führt zu großen Investitionsunsicherheiten.

Deshalb sollten sich lokale Maßnahmen vor allem auf die Unterstützung nachhaltiger Mobilität und Industrieanlagen konzentrieren. Industrie- und Handelskammern unterstützen Unternehmen beispielsweise mit Weiterbildungsangeboten für nachhaltige Mobilität (Mobilitätsmanager), fördern den Erfahrungsaustausch in Mobilitätsnetzwerken, engagieren sich für die Nutzung von gewerblichen Lastenrädern oder unterstützen nachhaltige Mobilitätskonzepte in Gewerbegebieten oder Mobilitätshubs. Maßnahmen, die den Verkehr und damit die Belieferung und Erreichbarkeit der Unternehmen erheblich einschränken, sollten nur als letztes Mittel ergriffen werden.

In der Richtlinie sollte zudem klar definiert werden, mit welcher Wirkung der ergriffenen europäischen Maßnahmen die Mitgliedstaaten in ihren Luftreinhalteplänen rechnen müssen. Nur wenn diese den gewünschten Effekt erzielt hat, sollten nationale oder lokale Maßnahmen ergriffen werden. Zudem muss aus unserer Sicht im Vorfeld der endgültigen Festlegung der neuen Grenzwerte prognostiziert werden, ob diese technisch und unter Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit überhaupt erreicht werden können (Reifenabrieb auch bei alternativen Antrieben, städtische und regionale Hintergrundbelastung etc.).

Besonders mit Blick auf Industrieanlagen sollte in Artikel 19 festgehalten werden, dass in Luftreinhalteplänen keine unverhältnismäßigen Maßnahmen gegen einzelne Projekte getroffen werden dürfen.

Insbesondere dann, wenn Anlagen die Anforderungen der IE-Richtlinie einhalten und entsprechende Transformationspläne aufgestellt haben, sollten Luftreinhaltepläne diese Investitionen nicht gefährden.

Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass viele in Luftreinhalteplänen festgelegte Maßnahmen – wie die Umweltzonen – aufrechterhalten werden, obwohl sie keine Wirkung mehr entfalten. So erhalten in Deutschland neue Fahrzeuge immer noch grüne Plaketten, obwohl der Nutzen der Umweltzonen faktisch kaum mehr kontrolliert wird. Deshalb sollte die Richtlinie festlegen, dass Maßnahmen in Luftreinhalteplänen auch die Voraussetzung für die Beendigung definieren müssen. So kann Bürokratie, wenn sie keinen Nutzen mehr stiftet, automatisch beendet werden.

#### **E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten**

Hauke Dierks  
Leiter des Referats Umwelt- und Rohstoffpolitik  
DIHK - Deutsche Industrie- und Handelskammer  
Telefon (030) 2 03 08 - 22 08  
Mobil 0160 91384825  
[dierks.hauke@dihk.de](mailto:dierks.hauke@dihk.de)

#### **F. Beschreibung DIHK**

##### **Wer wir sind:**

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).

Kontakt Peter Müller-Baum  
Telefon +49 69 6603-1353  
E-Mail mueller-baum@vdma.org

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
  
Ausschussdrucksache  
20(16)197-D  
  
ö. Anh. am 27.09.23  
25.09.2023

## Revision der EU-Luftqualitätsrichtlinie

Nachdem die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Ende 2021 neue Richtwerte für die Umgebungsluftqualität vorgelegt hat, veröffentlichte die EU-Kommission im Oktober 2022 einen Vorschlag zur Überarbeitung der europäischen Luftqualitätsrichtlinien. Die Revision enthält aktualisierte Grenzwerte für einige wesentliche Luftschadstoffe. Weiterhin hat der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der EU (ENVI) Änderungsanträge für den Kommissionsvorschlag vorgelegt. **Die möglichen negativen Auswirkungen einer derartigen Verschärfung der EU-Luftqualitätsrichtlinie auf den Industriestandort Europa müssen zwingend bewertet bzw. berücksichtigt werden.**

### Warum müssen der aktuelle Entwurf und insbesondere die Änderungsanträge des ENVI dringend mit ausreichend Zeit und Expertise diskutiert werden?

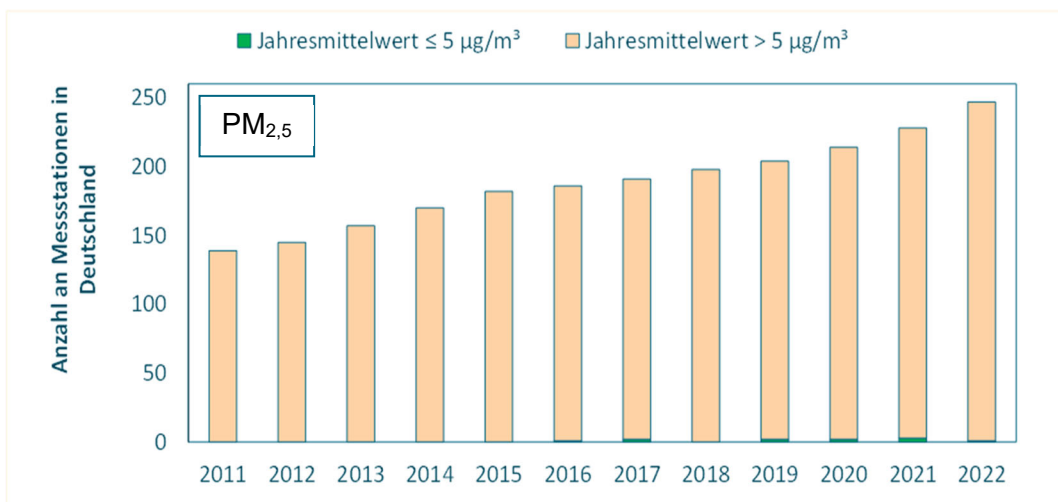
- » Die notwendige **Transformation der Industrie hin zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit wird massiv behindert.**
- » Die **vorgeschlagene Zeitschiene zur Umsetzung der Richtlinie ist überambitioniert.** Eine fundierte Folgenabschätzung für den Industriestandort Europa ist zwingend voranzuschalten.
- » Die **Datengrundlage ist lückenhaft** und eine **EU-weite Vergleichbarkeit der Daten ist nicht gegeben.**
- » Eine **belastbare Zuordnung der Emissionsquellen zur Immissionssituation ist außerordentlich komplex und aktuell nicht gegeben!**
- » Die geplanten Regelungen zum "**Average Exposure Index (AEI)**" ebnen den Weg zur direkten Übernahme des WHO-Richtwertes und sind daher als sehr kritisch einzustufen.
- » Der aktuelle Vorschlag wird zur **Deindustrialisierung der EU** beitragen.

### Warum ist diese Revision von großer Bedeutung für die EU / Industrie?

**Der Schutz der Gesundheit von EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ist für die Industrie ein zentrales Anliegen,** unsere Branche hat die Verbesserung der Luftqualität in Europa in den vergangenen Jahren immer politisch unterstützt und technologisch ermöglicht! Die massiven Auswirkungen der aktuellen Revision müssen jedoch sorgfältig abgeschätzt und bewertet werden. Die vorgeschlagenen Grenzwerte würden zu ausgedehnten Gebieten mit Grenzwertüberschreitungen führen, so dass

**Städte, Gemeinden und Regionen** innerhalb **kürzester Zeit** geeignete und **harte Maßnahmen finden und ergreifen** müssten, um die vorgeschlagenen Grenzwerte einhalten zu können und somit kostspielige **Gerichtsverfahren** zu vermeiden. Die Identifikation von geeigneten Maßnahmen ist dabei nicht trivial und geht unter Umständen mit großen Auswirkungen auf Industrie und Gesellschaft einher.

Insbesondere für PM<sub>2,5</sub>, d.h. die Fraktion der sehr kleinen Partikel, muss die Frage gestellt werden, ob der vorgeschlagene Grenzwert (5 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittelwert) überhaupt mit geeigneten technischen Maßnahmen eingehalten werden kann. **Seit Beginn der Aufzeichnungen von PM<sub>2,5</sub> in Deutschland, wäre dieser vorgeschlagene Grenzwert für den Jahresmittelwert nur an insgesamt drei Messstationen eingehalten worden.** Im Jahr 2022 lagen über 99% aller Messstationen in Deutschland oberhalb des vorgeschlagenen Wertes, nur eine einzige Messstation hätte den Wert eingehalten.



Anzahl an Messstationen für PM<sub>2,5</sub> in Deutschland (Stand 29.08.2023)  
Datenquelle: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftdaten/jahresbilanzen>

Obwohl die mittleren PM<sub>2,5</sub>-Konzentrationen über die vergangenen Jahre durch zahlreiche Maßnahmen deutlich reduziert werden konnten, liegen die jährlich minimal gemessenen Konzentrationen seither auf einem sehr vergleichbaren Niveau. Ein Trend hin zu geringeren Messwerten ist in diesem Bereich nicht erkennbar. **Vorliegende Studien zeigen deutlich auf, dass aufgrund der Quellenlage für PM<sub>2,5</sub> auch mit einer Flotte von 100% batterieelektrischen Fahrzeugen (PKW und Nutzfahrzeuge) ein Grenzwert von 5 µg/m<sup>3</sup> auch in Zukunft an vielen Orten nicht eingehalten werden könnte.**

Während sich zur Einhaltung des WHO-Vorschlags für PM<sub>2,5</sub> also auch längerfristig keine technische Lösung ableiten lässt, sieht das für das noch verkehrsdominierte NO<sub>2</sub> etwas anders aus. Hier ist – zumindest im längerfristigen Zeithorizont – über Flotten-erneuerungen in Verbindung mit einer praktikablen Einführung von Euro 7 eine Lösung erkennbar.

Die Revision der EU-Luftqualitätsrichtlinie ist richtig und wichtig, muss aber den nötigen Raum für eine fortschreitende **Transformation der Industrie hin zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit ermöglichen!**

Die vorgeschlagenen Grenzwerte sollten daher gründlich mit den aktuellen Luftqualitätsdaten verglichen und **erreichbare Ziele gefunden werden!**

Die EU-Luftqualitätsrichtlinie hat weitreichende Auswirkungen auf die Industrie, aber auch auf die Gesellschaft. Sie sollte unbedingt auf einer guten **Datenbasis und auf EU-weit vergleichbaren Messdaten aufgebaut sein!**



## Stellungnahme zum Thema Feinstaub

**Dr. Gerhard Scheuch, Aerosolphysiker mit Schwerpunkt Aerosolmedizin, 35285 Gemünden/Wohra (gerhard.scheuch@bio-inhalation.com)**

Gute Luft ist aus Sicht von Aerosolwissenschaftlern, eine wichtige und nachvollziehbare Forderung. Es gab Zeiten in Mitteleuropa und es gibt sie außerhalb unseres Landes immer noch, da ist die Luft, die die Menschen einatmen durch schädliche Aerosole belastet und der Gesundheit sicher nicht zuträglich. Allerdings haben wir hier in Deutschland inzwischen Werte erreicht, die deutlich unter dem liegen, was als besonders gefährlich einzustufen ist. So hatten die Städte mit den höchsten Feinstaubwerten (PM<sub>2,5</sub>) in Deutschland (Duisburg, Berlin) Werte von um 15 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel, ansonsten liegt der Wert bei uns in Deutschland bei 9.7 µg/m<sup>3</sup>.

Generell scheint eine Senkung des Grenzwertes auf 5 µg/m<sup>3</sup> (FFP2.5), wie es die WHO vorschlägt deutlich überzogen. Und zu diesem Schluss kann man anhand von drei grundsätzlichen Überlegungen kommen, die nachfolgend dann noch weiter ausgeführt werden:

- Die von vielen Epidemiologen angeführten Gesundheitsprobleme, die auf den Feinstaub zurückzuführen sind, sind nicht bewiesen, da in den experimentellen Studien dazu in den aktuellen Konzentrationen (und auch deutlich darüber) kein Effekt nachgewiesen werden konnte. Zudem bedeutet Korrelation in keiner Weise Kausalität.
- Auf etwa 50% der bewohnten Fläche dieser Erde beträgt bereits der nicht anthropogene, also nicht vom Menschen verursachte, Feinstaub in der Luft mehr als 5 µg/m<sup>3</sup>. Man muss also sehr genau die Quellen des Feinstaubes analysieren. Bekannt ist, dass die Zusammensetzung regional sehr verschieden ist, wobei es stark von der Art der Landschaft, dem Klima und der Infrastruktur zusammenhängt.<sup>1</sup>
- Der moderne Mensch lebt nur noch zu einem Bruchteil seiner Zeit im Freien und hält sich verstärkt in Innenräumen auf. Dort gibt es z. B. für den Arbeitsplatz ebenfalls einen Feinstaub Grenzwert. Der MAK Wert (MAK = Maximale Arbeitsplatz Konzentration) beträgt für Feinstaub zurzeit 1250 µg/m<sup>3</sup>.<sup>2</sup> Dies ist 250 mal höher als der von der WHO vorgeschlagene Wert von 5 µg!

### 1.) Gesundheitlicher Aspekt

- a. Schon seit den 80er und 90er Jahren wurden Untersuchungen durchgeführt, wie sich inhalierte Aerosolpartikel in der Lunge verteilen, und wie sie wieder aus der Lunge heraustransportiert werden.<sup>3</sup> Dabei wurde festgestellt, dass es drei Haupt-Mechanismen gibt, durch die die Partikel wieder aus der Lunge geschafft werden: 1.) Das Husten, 2. Die mukoziliäre Reinigung und die Reinigung durch Makrophagen (Fresszellen). Diese Mechanismen führen dazu, dass inhalierte Aerosolpartikel wieder aus der Lunge geschafft werden, um dort keinen Schaden anzurichten. Geringe Mengen an Feinstaub, der in die Lunge eingedrungen ist, kann die Lunge problemlos eliminieren. Und selbst bei starken Rauchern funktionieren diese

<sup>1</sup> Updated World Health Organization Air Quality Guidelines Highlight the Importance of Non-anthropogenic PM<sub>2.5</sub> Sidhant J. Pai, Therese S. Carter, Colette L. Heald, and Jesse H. Kroll Environmental Science & Technology Letters 2022 9 (6), 501-506 DOI: 10.1021/acs.estlett.2c00203

<sup>2</sup> MAK- und BAT-Werte-Liste 2022 Ständige Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe

<sup>3</sup> Lippmann M, Yeates DB, Albert RE. Deposition, retention, and clearance of inhaled particles. Br J Ind Med. 1980 Nov;37(4):337-62. doi: 10.1136/oem.37.4.337. PMID: 7004477; PMCID: PMC1008751.

Mechanismen noch einige Jahre. Daher sollte man annehmen, dass die Funktion zwischen der inhalierten Feinstaubmenge und den gesundheitlichen Folgen keine lineare Beziehung ist, sondern aller Wahrscheinlichkeit nach eine S-Kurve, siehe schematische Abb.1. Dass in epidemiologischen Beobachtungsstudien nahezu immer eine lineare Beziehung zwischen Feinstaubkonzentration und Erkrankungsrisiko ermittelt wird, ist typisch für solche Studien, denn die zahlreichen Störgrößen (Confounder), die nicht erfasst werden können, sind ungleichmäßig verteilt, siehe Abb.2. Es liegt also sehr wahrscheinlich nicht an der oft genannten besonderen Gefährlichkeit des inhalierten Feinstaubes bei sehr niedrigen Konzentrationen.

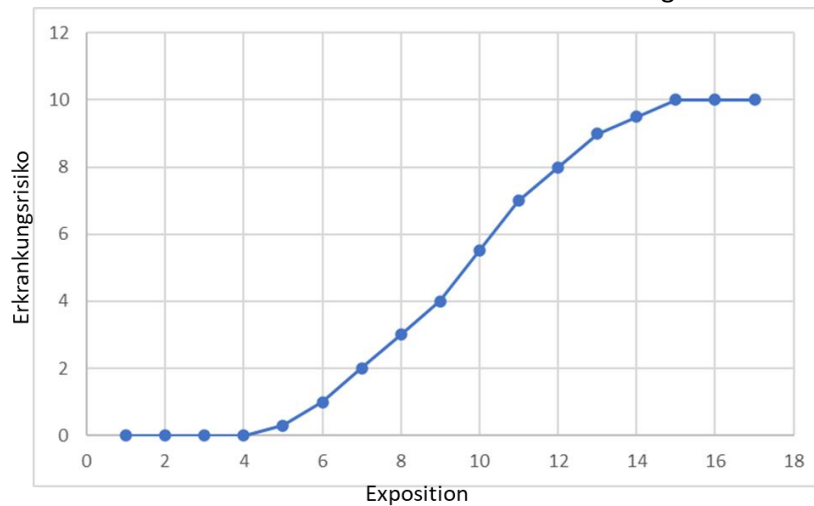


Abb. 1 : Zusammenhang zwischen einem Gesundheitsrisiko und der Konzentration einer Exposition (rein schematisch)

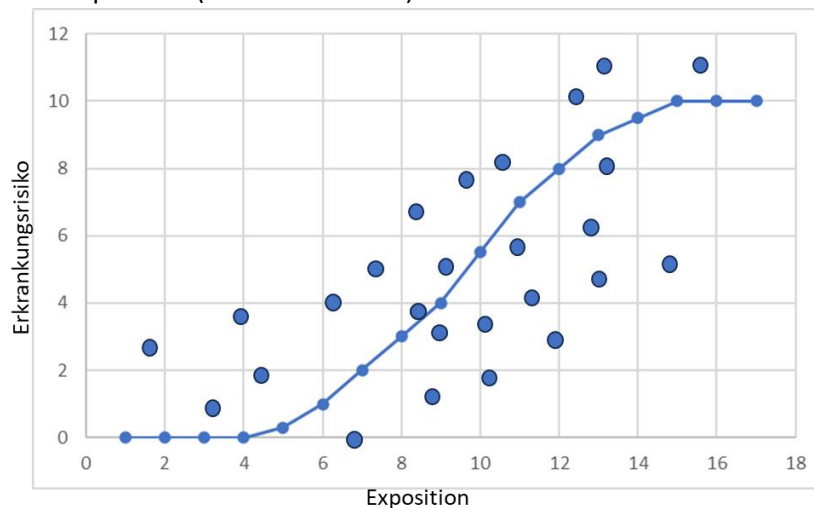


Abb. 2: Zusammenhang zwischen einem Gesundheitsrisiko und der Konzentration einer Exposition inklusive der stark streuenden Messwerte

- b. Die oft angeführten Argumente für die Absenkung des Feinstaub-Grenzwertes (Jahresmittelwerte) auf  $5\mu\text{g}/\text{m}^3$  basieren fast ausschließlich auf Epidemiologischen Daten.<sup>4</sup> Und es werden oft Korrelationen mit Kausalitäten gleichgesetzt. Echte Fälle

<sup>4</sup> Dockery DW, Pope CA 3rd, Xu X, Spengler JD, Ware JH, Fay ME, Ferris BG Jr, Speizer FE. An association between air pollution and mortality in six U.S. cities. N Engl J Med. 1993 Dec 9;329(24):1753-9. doi: 10.1056/NEJM199312093292401. PMID: 8179653.

von durch Feinstaub erkrankte und verstorbene Personen sind in Westeuropa so gut wie nicht mehr vorhanden. Allerdings gab es Episoden (London Smog, 1952), in denen es durchaus anders gewesen ist. In London im Dezember 1952 herrschte über mehrere Tage hinweg eine Inversionswetterlage und der Feinstaubwert (damals wurde der PM10 gemessen) stieg auf bis zu  $4.460\mu\text{g}/\text{m}^3$  an, weil dort wegen des Winters viel mit Kohle und Holz geheizt wurde. Diese Konzentrationen sind für den Menschen ungesund.

Es gibt aber auch Fallbeispiele, die man als Vergleich heranziehen kann. Das Rauchen von Zigaretten verkürzt die Lebenszeit von starken Rauchern um bis zu 7 Lebensjahre. Ein solcher Raucher (20 Zigaretten/Tag über 50 Jahre) setzt sich damit einer ‚Feinstaub‘ Dosis von ca. 5.500g aus, also mehr als 5 kg. Da man durch den Mund den Rauch direkt in die Lunge leitet, belastet er damit seine Lunge mit gut 3.000 g Feinstaub. Trotz der oben erwähnten Reinigungsmechanismen kann das die Lunge auf Dauer nicht verarbeiten und die Person erkrankt, meist an COPD (nicht zu verwechseln mit Asthma) und Bronchialkarzinom.

Lebt ein Mensch in einer der Städte mit den höchsten Messwerten für PM<sub>2,5</sub>, also z.B. Gießen, Duisburg oder Berlin mit im Mittel derzeit etwa  $15\mu\text{g}/\text{m}^3$  Feinstaub und würde er sich immer im Freien aufhalten, so würde er in 80 Jahren insgesamt ca. 5,5g Feinstaub ausgesetzt sein ( $0,000015\text{g}/\text{m}^3 \times 12,5 \text{ m}^3 \times 365 \times 80$ ). Da der Mensch ein Nasenatmer ist, erreichen davon maximal 2 g die Lunge. Das ist also ein Faktor 1500 im Vergleich zu einem Raucher. (Berücksichtigt wurde nicht, dass der Zigarettenrauch nachgewiesenermaßen ungleich toxischer als unser urbaner Feinstaub draußen ist).

Selbst unter der Annahme einer linearen Beziehung zwischen Feinstaub und Verlust an Lebenszeit (was wie oben ausgeführt unwahrscheinlich ist), so würde der Mensch in Gießen, Berlin oder Duisburg also etwa knapp 2 Tage an Lebenszeit verlieren. Bei einer Senkung auf  $5\mu\text{g}/\text{m}^3$  würde das dann immer noch ein Verlust von gut einem halben bis einen Tag an Lebenszeit bedeuten. Diese Werte sind nicht mehr messbar, sondern nur noch statistisch errechenbar. Und das auf der Basis von angenommenen Kausalitäten, die (fälschlicherweise) aus Korrelationen abgeleitet wurden.

- c. Es kann nicht bestritten werden, dass hohe Feinstaubkonzentrationen (wie sie in chinesischen oder indischen Städten bzw. noch deutlicher bei häuslichen offenen Kochstellen vorhanden sind) gesundheitliche Schäden der Lunge nach sich ziehen können. Die aber derzeit in Europa im Freien gemessenen Feinstaubwerte bzw. deren Grenzwerte sind vollkommen ausreichend, um uns vor relevanten gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu bewahren.
- d. Die Leopoldina hat in Ihrer Stellungnahme folgende Abbildung veröffentlicht.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/Leo\\_Stellungnahme\\_SaubereLuft\\_2019\\_Web\\_03.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/Leo_Stellungnahme_SaubereLuft_2019_Web_03.pdf)

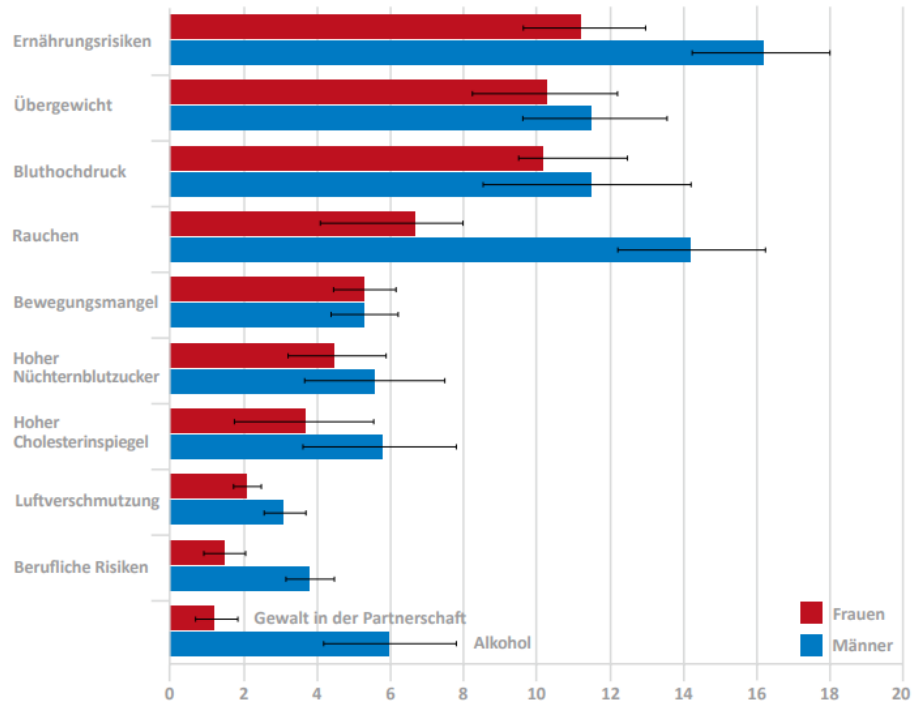


Abbildung 3.1: Krankheitslastberechnung für Deutschland. Angegeben sind die wichtigsten Risikofaktoren und die ihnen zuschreibbare Krankheitslast (angegeben als % verlorene gesunde Lebensjahre, sogenannte DALYs; die schwarzen Striche geben die Streuung der Werte an (95 % Vertrauensbereich) (Quelle: Plass et al., 2014).

Abb. 3: Krankheitsbelastung für Deutschland (aus der Leopoldina Stellungnahme ‚Saubere Luft‘<sup>5)</sup>)

Man erkennt selbst an dieser Abbildung, dass die Krankheitslast durch die Luftverschmutzung als nur noch sehr gering eingeschätzt wird. Selbst das Risiko durch Bewegungsmangel wird darin als 2,5-mal so hoch eingeschätzt wie das Risiko durch Luftverschmutzung. Und selbst wenn man durch strengere Auflagen und Maßnahmen die Luftverschmutzung um einen Faktor 2 senken könnte, würde man damit das Risiko nicht komplett eliminieren, sondern nur minimal weiter absenken können, falls diese Effekte tatsächlich existieren. Da würde es sehr viel mehr Sinn machen andere Risiken zu adressieren. Unbestritten nimmt ein Raucher, wie oben errechnet, mehr als 1500-mal mehr Feinstaub in seinem Leben auf, wie eine Person, die in der Stadt mit den höchsten Feinstaubwerten in Deutschland lebt. Daher ist es extrem unwahrscheinlich, dass das Gesundheitsrisiko durch Luftverschmutzung nur 3-5-mal geringer ist. Es ist eher wahrscheinlich, dass das Gesundheitsrisiko durch Feinstaub in der Umgebungsluft noch deutlich geringer ist, als in der Grafik angegeben.

- e. Die Asthma Prävalenzen korrelieren ebenfalls nicht mit der Höhe des Feinstaubwertes. So haben die Länder mit den allerhöchsten Feinstaubwerten, das sind Pakistan, Indien und China, Asthma Prävalenzen von 1,7%, 2,06%, 2,0%. Während Länder, die schon jetzt den 5 µg/m<sup>3</sup> Feinstaub Grenzwert unterschreiten, das sind zB. Australien, Neuseeland und Schweden mit sehr hohen Asthma Prävalenzen zu kämpfen haben (20,96%, 20,2% und 13%). Die Entstehung von

Asthma kann also nicht auf den Feinstaub zurückzuführen sein, denn durch diese Daten wird diese Hypothese klar widerlegt.

Eine andere Untersuchung bestätigt diese Aussage. So waren die Feinstaubwerte in der ehemaligen DDR sehr viel höher als die Feinstaubwerte in der BRD. Asthma war aber im Westen deutlich weiterverbreitet als im Osten (5.9% versus 3,9% und Heuschnupfen 8.6% versus 2.7%)<sup>6</sup>. Die Entstehung von Asthma scheint also nichts mit Höhe der Feinstaubkonzentration zu tun zu haben, auch wenn andere Forscher das anders sehen mögen. Diese vergleichen oft in einzelnen Ländern Asthma im ländlichen Raum mit Asthma in Städten.<sup>7</sup> Und da in Städten oft höhere Feinstaubwerte vorherrschen und Asthma etwas häufiger vorkommt, kommt man zum Schluss, dass Feinstaub die Entstehung von Asthma begünstigt.<sup>8</sup> Dann aber müssten die oben genannten Zigarettenraucher ja auch stark an Asthma erkranken, was aber ebenfalls nicht der Fall ist, und in Ländern mit den höchsten Feinstaubwerten müsste es zumindest tendenziell mehr Asthmatiker geben.

Die Abb. 4. zeigt den Zusammenhang zwischen der mittleren Feinstaubbelastung in 18 europäischen Ländern und dem Auftreten von Asthma bei Kindern in diesen Ländern. Auch hier zeigt sich eine negative Korrelation, was bedeutet: In Ländern mit höheren Feinstaubwerten tritt Asthma weniger häufig auf. Daraus sollte man aber ebenfalls nicht den Schluss ziehen: ‚Wir brauchen nur mehr Luftverschmutzung und dann gibt es weniger Asthma.‘ Diese Abbildung zeigt einmal mehr, dass man aus einfachen Korrelationen keine Kausalitäten ableiten sollte. Sie dienen nur der Generierung von Hypothesen, deren Plausibilität anschließend überprüft werden muss.

---

<sup>6</sup> von Mutius E, Martinez FD, Fritsch C, Nicolai T, Roell G, Thiemann HH. Prevalence of asthma and atopy in two areas of West and East Germany. *Am J Respir Crit Care Med.* 1994 Feb;149(2 Pt 1):358-64. doi: 10.1164/ajrccm.149.2.8306030. PMID: 8306030.

<sup>7</sup> Khreis H, Cirach M, Mueller N, de Hoogh K, Hoek G, Nieuwenhuijsen MJ, Rojas-Rueda D. Outdoor air pollution and the burden of childhood asthma across Europe. *Eur Respir J.* 2019 Oct 31;54(4):1802194. doi: 10.1183/13993003.02194-2018. PMID: 31391220.

<sup>8</sup> Einige Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen führen die Hygiene-Hypothese an, um zu erklären, weshalb Landmenschen seltener an Allergien erkranken. Sie besagt, dass eine Neigung zu Überempfindlichkeitsreaktionen oft gar nicht erst entsteht, wenn man schon im frühen Kindesalter mit bestimmten Mikroben in Kontakt kommt. Anders gesagt: Der ländliche Dreck härtet ab. Andere Forscher vermuten, dass die Luftverschmutzung in den Städten Allergien auslösen könnte.

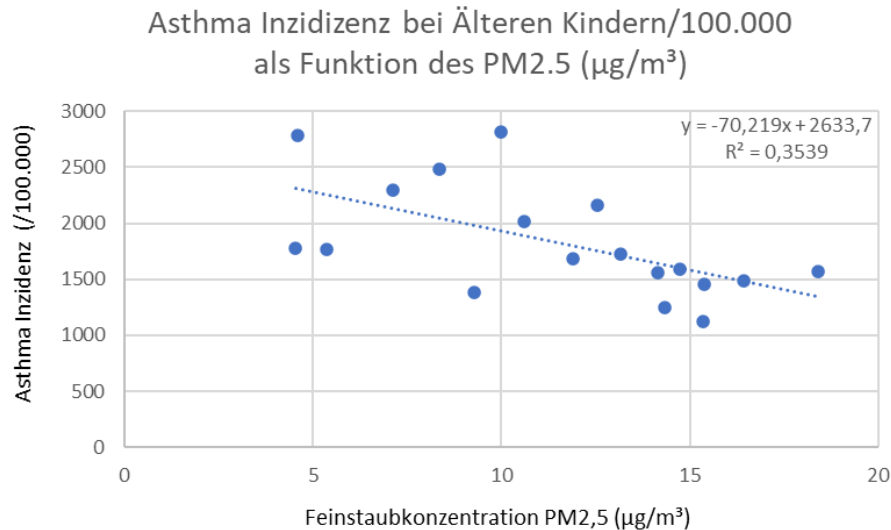


Abb. 4: Asthma Inzidenz Raten /100.000 bei Kindern zwischen 5 und 14 Jahren in 18 europäischen Ländern als Funktion der mittleren PM2.5 Feinstaubbelastung. Die Daten stammen aus: „Outdoor Air Pollution and the Burden of Childhood Asthma across Europe“<sup>7</sup>

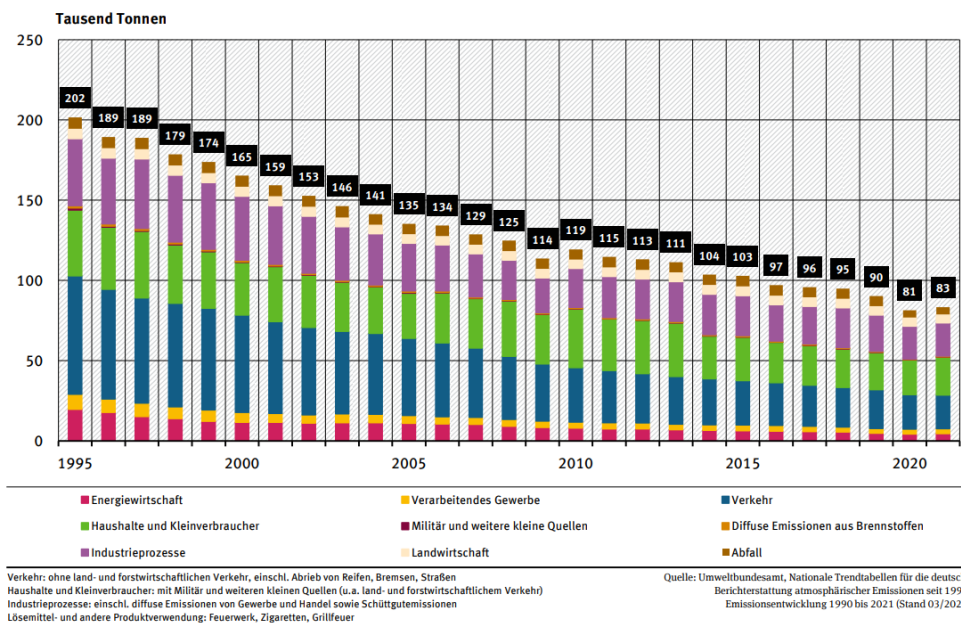
## 2.) Quellen des Feinstaubes

- a. Der  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  Grenzwert ist in vielen Teilen der Welt völlig unrealistisch und gar nicht zu erreichen. Forscher des MIT (Massachusetts Institute of Technology) haben errechnet, dass etwa 50% der Weltbevölkerung in Gebieten wohnen, in denen selbst ohne den Menschen gemachten Feinstaub, dieser Wert nie erreichbar ist. Dort überschreitet die natürliche Staubbelastung durch aufgewirbelten Staub durch Sonneneinstrahlung bzw. die Bodenerwärmung, Vulkane, Waldbrände und andere natürliche Quellen bereits diesen Grenzwert<sup>9</sup>. Nicht anthropogene Quellen werden auch bei uns einen erheblichen Beitrag zum gemessenen Feinstaub leisten. So gab es im März 2022 an der Messstation Zugspitze Feinstaub Konzentrationen von  $400 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , obwohl dort meist nur Werte unter  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  gemessen werden. Dies war durch Sahara Staub verursacht und war nicht anthropogenen Ursprungs. Der Feinstaub, der durch den Straßenverkehr verursacht wird, wird inzwischen nicht mehr durch Verbrennungsprodukte, sondern fast nur noch durch Rad-Fahrbahnkontakt sowie Bremsvorgänge bestimmt. Man könnte also diese Werte nicht mehr signifikant durch Verbesserung der Abgastechnik, sondern nur durch Einschränkungen des Verkehrsaufkommens in geringem Ausmaße reduzieren. Während des Lockdowns hat sich auch in besonders belasteten Städten (Stuttgarter Raum) gezeigt, dass sich durch das deutlich reduzierte Verkehrsaufkommen die Feinstaubwerte praktisch nicht geändert haben.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Pai SJ, Carter TS, Heald CL, Kroll JH. Updated World Health Organization Air Quality Guidelines Highlight the Importance of Non-anthropogenic PM2.5. Environ Sci Technol Lett. 2022;9(6):501-506. doi:10.1021/acs.estlett.2c00203

<sup>10</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/emission-von-feinstaub-der-partikelgroesse-pm25#emissionsentwicklung>

## Staub (PM<sub>2,5</sub>)-Emissionen nach Quellkategorien



b.

Will man eine weitere Absenkung der Feinstaubwerte in Deutschland erreichen, muss man die Quellen der anthropogenen Emissionen kennen. Anhand der Grafik des Bundesumweltamtes erkennt man, dass 3 Quellen vorherrschen:

1. Haushalte und kleinere Quellen
2. Verkehr (Rad-Fahrbahnkontakt und Bremsvorgänge dominieren)
3. Industrieprozesse

An dieser Grafik erkennt man aber auch, dass selbst durch eine so einschneidende Einschränkung des Verkehrsaufkommens, wie sie durch die Pandemie in Deutschland geschehen ist, die Feinstaubwerte nur minimal zurück gegangen sind.

- 3.) Der moderne Mensch lebt nicht mehr ausschließlich im Freien und atmet ständig das Umwelt-Aerosol ein. Er lebt die meiste Zeit in Innenräumen und dort herrschen ganz andere Feinstaubwerte vor, wie im Freien. Die Werte in Innenräumen sind nicht ansatzweise so streng reguliert:

- a. Die MAK-Kommission, die die Grenzwerte für Gefahrstoffe am Arbeitsplatz festlegt, hat den Grenzwert für Feinstaub auf einen Wert von  $1.250\mu\text{g}/\text{m}^3$  festgelegt. Bei diesen Werten dürfen also Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über mehrere Stunden pro Tag dauerhaft arbeiten. Die Mitglieder dieser Kommission haben dies anhand von Studien getan. Zitat:

### ***„Neuer Allgemeiner-Staub-Grenzwert***

*Aus mehreren Untersuchungen ergab sich — auf den Menschen umgerechnet — bei langfristiger Exposition eine Grenze von  $0,3\text{ mg}/\text{m}^3$  (bei einer Dichte von  $1\text{ g}/\text{cm}^3$ )<sup>11</sup>. Unterhalb dieses Grenzwertes muss nicht mit den oben geschilderten Erkrankungen gerechnet werden. Die Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe, kurz MAK-Kommission, der Deutschen Forschungsgemeinschaft hat diesen Wert als noch nicht rechtsverbindlichen neuen MAK-Wert\* für die*

<sup>11</sup> Dies entspricht also  $300\mu\text{g}/\text{m}^3$  unterhalb dessen keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu erwarten sind.

*alveolengängige Fraktion der GBS<sup>12</sup> festgelegt. Die kontroverse Diskussion dieses Vorschlags im Ausschuss für Gefahrstoffe führte dann zu einer Absenkung des verbindlichen Luftgrenzwertes in der TRGS 900 von 3 mg/m<sup>3</sup> (=3000µg/m<sup>3</sup>) auf 1,25 mg/m<sup>3</sup>(=1250 µg/m<sup>3</sup>) bezogen auf eine Staumdichte von 2,5 g/cm<sup>3</sup>.‘*

Anmerkung: Die Kommission hat den sogenannten alveolengängigen Staub als Aerosol mit einer Partikelgröße von < 4 µm definiert, was ich persönlich begrüße.

- b. Durch Tätigkeiten in der Wohnung wie Staubsaugen, Kochen, Braten, Backen... entstehen Feinstaubwerte, die sehr deutlich über den Werten liegen, die man jetzt als Grenzwerte für die Luft im Freien festlegen will.

Zusammenfassend kann man festhalten: Eine Absenkung des Feinstaub- Grenzwertes im Freien, macht in unserem Land keinen Sinn und würde massive Anstrengungen erfordern und nicht zur Verbesserung der allgemeinen Gesundheit beitragen. Durch den Einsatz von mehr Wärmepumpen und mehr erneuerbarer Energie wird automatisch in den kommenden Jahren auch die Feinstaubkonzentration in den Städten zurückgehen. Es braucht nicht noch zusätzliche gesetzliche Vorgaben um ein Ziel zu erreichen, dessen Auswirkungen auf unsere Gesundheit kaum mehr messbar sind.

---

<sup>12</sup> GBS = granuläre biobeständige Stäube ohne besondere Toxizität



**Anhörung Bundestag**

**Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa am 27.9.2023, Berlin**

**Drucksache 20/7354**

[Deutscher Bundestag - Öffentliche Anhörung zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa, \(BT-Drs. 20/7354\)“](#)

**Prof. Dr. med. Barbara Hoffmann MPH  
Institut für Arbeits-, Sozial- und Umweltmedizin  
Centre for Health and Society  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

## Ursächliche (kausale) Gesundheitseffekte von Luftverschmutzung

*Kurzzeiteffekte (innerhalb von Minuten bis Tagen) für verschiedene Luftschadstoffe*

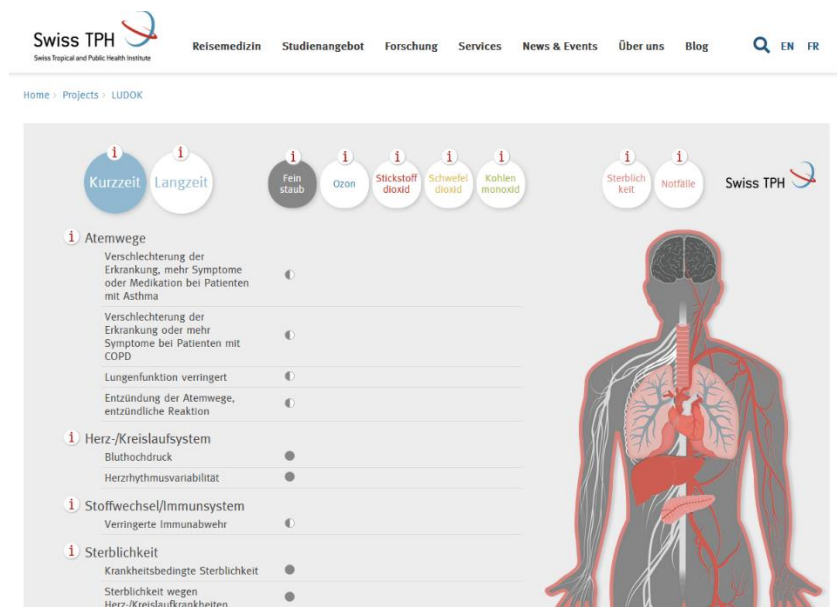
- Gesamtsterblichkeit
- Sterblichkeit an Herz-Kreislauferkrankungen und Atemwegserkrankungen
- Vermehrte Notfälle wegen Herz-Kreislauferkrankungen
- Blutdruckanstieg
- Herzrhythmusstörungen
- Asthmaanfälle
- COPD-Exazerbationen
- Verringerung der Lungenfunktion
- Vermehrter Medikamentenverbrauch

*Langzeiteffekte (innerhalb von Monaten bis Jahren) für verschiedene Luftschadstoffe*

- Gesamtsterblichkeit
- Sterblichkeit an Herz-Kreislauferkrankungen und Atemwegserkrankungen
- Entstehung von Lungenkrebs
- Förderung der Arterienverkalkung
- Bluthochdruck
- Störung der Blutgerinnung

Weitere wahrscheinlich ursächliche (kausale) Effekte sind in der interaktiven Grafik zu finden (link siehe unten).

Ausschnitt aus der interaktiven Grafik des Swiss Tropen- und Public Health Institut mit Darstellung der gesundheitlichen Effekte von Luftverschmutzung.



Link zur interaktiven Grafik: <https://www.swisstph.ch/de/projects/ludok/healtheffects>

# Saubere Luft in Europa für alle – ein Aufruf für eine ambitioniertere Luftqualitätspolitik

## Clean Air in Europe for All – A Call for a More Ambitious Air Quality Policy

Hanna Boogaard<sup>a</sup>, Zorana Jovanovic Andersen<sup>b</sup>, Bert Brunekreef<sup>c</sup>, Francesco Forastiere<sup>d</sup>, Bertil Forsberg<sup>e</sup>, Gerard Hoek<sup>c</sup>, Michal Krzyzanowski<sup>d</sup>, Ebba Malmqvist<sup>f</sup>, Mark Nieuwenhuijsen<sup>g</sup>, Barbara Hoffmann<sup>h</sup> on behalf of ERS and ISEE

<sup>a</sup>Health Effects Institute, Boston, MA, United States

<sup>b</sup>Department of Public Health, Faculty of Health and Medical Sciences, University of Copenhagen, Copenhagen, Denmark

<sup>c</sup>Institute for Risk Assessment Sciences, Utrecht University, Utrecht, Netherlands

<sup>d</sup>Environmental Research Group, School of Public Health, Imperial College, London, United Kingdom

<sup>e</sup>Department of Public Health and Clinical Medicine, Umeå University, Umeå, Sweden

<sup>f</sup>Department of Occupational and Environmental Medicine, Faculty of Medicine, Lund University, Sweden

<sup>g</sup>ISGlobal, Barcelona, Spain

<sup>h</sup>Institute for Occupational, Social and Environmental Medicine, Centre for Health and Society, Medical Faculty, University of Düsseldorf, Düsseldorf, Germany

### Eingeladener Beitrag für die Zeitschrift Umweltmedizin-Hygiene-Arbeitsmedizin

Es handelt sich um eine deutsche Übersetzung der Stellungnahme aus dem Englischen. Citation des englischen Originals: Boogaard H, Andersen Z, Brunekreef B, Forastiere F, Forsberg B, Hoek G, Krzyzanowski M, Malmqvist E, Nieuwenhuijsen M, Hoffmann B. (2023). Clean air in Europe for all: A call for more ambitious action. *Environmental Epidemiology*. 7. e245. 10.1097/EE9.000000000000245.

### Interessenkonflikt

Die Autoren erklären, dass sie keinen Interessenskonflikt haben.

## 1 Einleitung

Luftverschmutzung ist eine globale Bedrohung für die Gesundheit. Es besteht ein großer Konsens, dass die Belastung gegenüber Luftverschmutzung mit einer Reihe von Gesundheitsschäden einhergeht, basierend auf einer seit den neunziger Jahren exponentiell gewachsenen Evidenz (z.B. IARC 2016, US EPA 2016, US EPA 2019, WHO 2021). Luftverschmutzung schädigt nahezu alle Organsysteme und verursacht eine lange Liste von Krankheiten, die mit schweren Beeinträchtigungen sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft einher gehen können, wie z.B. Asthma in der Kindheit, Schlaganfälle, Diabetes, Lungenkrebs und Demenz (Schröfnagel et al. 2019a).

Die Global Burden of Disease Studie hat berechnet, dass die Luftverschmutzung im Jahr 2019 der wichtigste umweltbedingte Risikofaktor für die weltweite Krankheitslast gewesen ist. Nur hoher Blutdruck, Tabakkonsum und eine schlechte Ernährung haben eine höhere Krankheitslast

### Korrespondenzautorin:

Barbara Hoffmann  
Institute for Occupational, Social and Environmental Medicine  
Centre for Health and Society  
Medical Faculty  
University of Düsseldorf  
40223 Düsseldorf, Germany  
E-Mail: [b.hoffmann@uni-duesseldorf.de](mailto:b.hoffmann@uni-duesseldorf.de)

verursacht (GBD 2019). Die Europäische Umweltagentur führt jährlich Schätzungen der von der Luftverschmutzung verursachten Krankheitslast in Europa durch – in ihrem letzten Bericht wurde geschätzt, dass insgesamt ca. 300 000 Todesfälle im Jahr 2020 in den 27 EU-Staaten der Luftverschmutzung zuzuschreiben sind (Soarez et al. 2022). Dies ist eine inakzeptable Krankheitslast, trotz der seit Jahren sinkenden Schadstoffbelastung.

Die Regulierung der Luftqualität hat in den letzten Jahrzehnten große Erfolge erzielt. Dies ist vor allem zurückzuführen auf Weiterentwicklungen technischer Maßnahmen und Verbesserungen bei Verkehr, Industrie und Heizung. Die gegenwärtig gültige Luftqualitätsrichtlinie der EU aus dem Jahr 2008, welche die gesetzliche Grundlage für die Luftqualitätsregulierung der 27 Mitgliedsländer ist, enthält Grenzwerte für die mittlere jährliche Feinstaubbelastung ( $PM_{2,5}$ ) von  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und für  $\text{NO}_2$  von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (EU 2008). Diese Grenzwerte werden bereits seit langem stark kritisiert, da sie für einen effektiven Gesundheitsschutz der Bevölkerung bei weitem nicht ausreichen (z.B. Brunekreef und Maynard 2008, Brunekreef et al. 2015).

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat im September 2021 neue Empfehlungen für die Luftqualität in Form von Leitlinien publiziert (WHO 2021). Diese sogenannten “Air Quality Guidelines” enthalten unter anderem empfohlene, aber nicht gesetzlich bindende Richtwerte für die maximalen Konzentrationen von Luftschadstoffen, die zur Vermeidung von erheblichen ernsthaften Gesundheitsschäden nicht überschritten werden sollten. Diese Empfehlungen wurden abgeleitet aus großen epidemiologischen Studien und werden unterstützt durch umfangreiche wissenschaftliche Evidenz aus zell-, tier- und humanexperimentellen Studien. Mit einem Wert von  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $PM_{2,5}$  und  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $\text{NO}_2$  im Jahresmittel betragen sie nur ein Fünftel bzw. nur ein Viertel der gegenwärtigen gesetzlichen Grenzwerte. Es besteht daher ein erheblicher Handlungsbedarf, um die Prävention von luftverschmutzungsbedingten schwerwiegenden Gesundheitsstörungen zu verbessern. Medizinisch-wissenschaftliche Fachgesellschaften, Patientenvertretungen und andere Organisationen aus dem Bereich Öffentliche Gesundheit befürworten vehement die Umsetzung der WHO-Richtwerte in gesetzlichen Grenzwerten (Hoffmann et al. 2021).

Die Europäische Kommission hat am 26. Oktober einen Entwurf für eine revidierte Luftqualitätsrichtlinie veröffentlicht (EC 2022a). Zeitgleich wurde eine begleitende Studie zur Krankheitslast und eine Kosten-Nutzen-Analyse herausgegeben, auf welchen der Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie basiert. Diese Kosten-Nutzen-Analyse vergleicht die Kosten für die Implementierung verschiedener Luftreinhaltemaßnahmen bzw. Kombinationen von Maßnahmen (“policy options”), modelliert die Auswirkungen dieser kombinierten Luftreinhaltemaßnahmen auf die Belastungssituation und schätzt die Kostenersparnis durch den gesundheitlichen Nutzen ab (EC 2022b). Zur Zeit wird der

Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie im europäischen Parlament und im Rat der Europäischen Union (“Ministerrat”) beraten. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht beinhaltet der Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie der Kommission eine Reihe von wichtigen Schritten, um in Europa saubere Luft zu erzielen. Allerdings bleibt der Vorschlag deutlich hinter den notwendigen Anforderungen zurück, um die Gesundheit der europäischen Bevölkerung schnell und umfassend zu schützen. Hierauf wollen wir im Weiteren eingehen.

## 2 Ein klarer Pfad zur Anpassung an die Leitlinien der WHO fehlt

Die Grenzwerte im Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie der Kommission liegen bei einem Jahresmittelwert von  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $PM_{2,5}$  und  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $\text{NO}_2$ , die ab 2030 in der gesamten EU gültig sein sollen. Obwohl die vorgeschlagenen Grenzwerte deutlich strenger sind als die zur Zeit gültigen, sind sie immer noch doppelt so hoch wie die von der WHO empfohlenen Richtwerte. Andere Weltregionen diskutieren bereits strengere Standards als die EU; so z.B. die amerikanische Umweltbehörde, die Vorschläge bis hinunter zu einem Grenzwert von  $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $PM_{2,5}$  in die Überlegungen einbezieht (US EPA 2023). Die EU verpasst hier die Chance, eine globale Führungsrolle einzunehmen. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht fordern wir verbindliche Grenzwerte von  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $PM_{2,5}$  bzw.  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für  $\text{NO}_2$  ab 2030.

Der Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie beinhaltet auch über das Jahr 2030 hinaus keine weiteren konkreten Schritte hin zu einer Anpassung an die wissenschaftlichen Empfehlungen der WHO. Statt dessen wird ein regelmäßiger Prozess der Überprüfung der wissenschaftlichen Evidenz vorgeschlagen. Dieser Prozess soll dafür sorgen, dass die jeweils aktuellste wissenschaftliche Evidenz die Entscheidungen leitet. Wir betonen, dass eine vollständige Übernahme der 2021er WHO-Richtwerte der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnis entspricht.

Ein weiterer Kritikpunkt sind die Möglichkeiten zur Verzögerung der Einhaltung der vorgeschlagenen Grenzwerte. Mehrere Optionen ermöglichen den Mitgliedsstaaten, die Einhaltung um mehrere Jahre zu verschieben, mit dem Resultat einer anhaltenden und sich akkumulierenden inakzeptablen Krankheitslast für die europäische Bevölkerung.

## 3 Verbindliche Grenzwerte für Ozon sind notwendig

Der Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie enthält für Ozon lediglich unverbindliche Zielwerte, anstatt der verbindlichen Grenzwerte. Die Begründung hierfür sind die komplexen Mechanismen zur Bildung von Ozon in der Atmosphäre, wodurch die Evaluation der Machbarkeit der Einhaltung von Grenzwerten erschwert würde (EC 2022a). Anders aus-

gedrückt wird hier ein Schadstoff nicht verbindlich reguliert, weil es in Modellrechnungen schwierig ist, die zukünftigen Konzentrationen genau vorherzusagen. Wir stimmen dieser Begründung nicht zu. Ozon ist ein wichtiger Luftschadstoff, der nachgewiesene Gesundheitsschäden auslöst – sowohl kurzfristige Effekte im Sommer (sogenannter “Sommer-Smog”), als auch langfristig, weshalb Ozon auch typischerweise in Krankheitslastberechnungen aufgenommen wird (US EPA 2020). Im Vergleich zu anderen Luftschadstoffen ist die Ozonkonzentration bisher deutlich weniger gesunken. Ohne eine Reduktion der Emissionen von Vorläufersubstanzen wird der Klimawandel statt dessen zu einer deutlichen Zunahme der Ozonkonzentration führen (Orru et al. 2019). Darüber hinaus verstärkt Ozon, ähnlich wie auch andere Luftschadstoffe inklusive  $PM_{2,5}$ , den Effekt von Hitzewellen auf die Sterblichkeit in Europa (Analitis et al. 2014, Schneider et al. 2022). Die Komplexität der Bildung von Ozon besteht in allen Regionen der Welt, was andere Länder, wie z.B. die USA, nicht davon abhält, verbindliche Grenzwerte für Ozon zu erlassen.

Verbindliche Grenzwerte sind der Schlüssel zu einer erfolgreichen Luftqualitätsregulierung – dies hat die EU-Kommission nach einer Untersuchung der Funktionalität und Wirksamkeit der bisherigen Luftqualitätsrichtlinie gefolgert (Fitness Check, EC 2019). Wir fordern verbindliche Grenzwerte für Ozon und eine volle Anpassung an die 2021 publizierten Richtwerte der WHO, inklusive eines Langzeitgrenzwertes (warme Jahreshälfte) von nicht mehr als  $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

#### 4 Die Gesundheitseffekte in der Krankheitslastberechnung werden unterschätzt

Die im Auftrag der Kommission durchgeführten Krankheitslastberechnungen und darauf aufbauenden Kosten-Nutzen-Analysen vergleichen unterschiedliche Szenarien für die Reduktion von Luftschadstoffen und sind damit Grundlage des vorgelegten Entwurfs der Luftqualitätsrichtlinie. Diese Krankheitslastberechnungen nutzen die Dosis-Wirkungsfunktionen aus den Übersichtsarbeiten der 2021er WHO-Luftqualitätsrichtlinien (Chen und Hoek 2020, Huangfu und Atkinson 2020). Die Übersichtsarbeiten der WHO wiederum enthalten wissenschaftliche Studien, die bis September 2018 publiziert wurden und aus allen Weltregionen mit sehr unterschiedlichen Belastungssituationen und Bevölkerungen stammen.

In den letzten Jahren und nach dem Datenschluss für die WHO-Übersichtsarbeiten wurden drei sehr große Studien aus Europa, Kanada und den USA mit jeweils mehreren Millionen von Teilnehmern publiziert. Diese Studien wurden speziell durchgeführt, um Gesundheitseffekte von relativ niedrigen Belastungen im hoch entwickelten globalen Norden zu untersuchen (Brunekreef et al. 2021, Brauer et al. 2022, Dominici et al. 2022). Alle drei Studien haben klare Zusammenhänge zwischen  $PM_{2,5}$  und der Sterblich-

keit unterhalb der derzeit gültigen und auch unterhalb der vorgeschlagenen gesetzlichen Grenzwerte in der Luftqualitätsrichtlinie dokumentiert. Bedeutsam für die Krankheitslastberechnungen ist, dass vor allem bei den niedrigeren Schadstoffkonzentrationen, die im globalen Norden vorliegen, deutlich höhere Effekte pro  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  als in den WHO-Übersichtsarbeiten gezeigt wurden.

Die Ergebnisse aus der europäischen ELAPSE-Studie sind für die europäische Gesetzgebung besonders relevant, da diese Studie die Situation in Europa am besten widerspiegelt (Brunekreef et al. 2021). Aus diesem Grund wurden von der Kommission Sensitivitätsanalysen für die Berechnung der Krankheitslast durchgeführt, die auf den Dosis-Wirkungsfunktionen der ELAPSE-Studie basieren (Hoffmann et al. 2022). Dabei zeigte sich, dass die Krankheitslast von Todesfällen durch  $PM_{2,5}$  um 40 % höher war und durch  $NO_2$  doppelt so hoch war wie in der Berechnung basierend auf den WHO-Übersichtsarbeiten (EC 2022b).

Wir schlussfolgern daher, dass die Kosten-Nutzen-Analyse der Kommission die Krankheitslast von Todesfällen durch Luftschadstoffe in der EU erheblich unterschätzt. Darüber hinaus wurden Effekte auf die Morbidität weitgehend ignoriert. Diese Unterschätzung der wahren Krankheitslast ist deshalb so besorgniserregend, weil die Wahl von Grenzwerten im Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie auf dem Nettutzen basiert (Nutzen durch Gesundheitsgewinne versus Kosten für die Implementierung von Luftreinhaltemaßnahmen), der, wie oben gezeigt, unterschätzt wird. Trotz dieser Mängel ist hervorzuheben, dass auch bei der vorgelegten unvollständigen Berechnung der Gesundheitsnutzen bei weitem größer ist als die Implementierungskosten (Faktor 6-18) und, dass der größte Nettutzen in Höhe von 38 Milliarden EURO bei einer vollständigen Übernahme der 2021er WHO-Richtwerte bis zum Jahr 2030 liegt.

#### 5 Viele Luftreinhaltemaßnahmen fehlen in der Machbarkeitsstudie

Ein Szenario bei den Krankheitslastberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen der Kommission untersucht die maximale Reduktion von Luftschadstoffen bis 2030 und 2050 unter Anwendung aller technischen Luftreinhaltemaßnahmen (technische Machbarkeitsstudie), unabhängig von den Kosten. Diese Machbarkeitsstudie zeigt, dass eine volle Anpassung an die 2021 WHO-Richtwerte im Jahr 2030 für einen Großteil der Messstellen in der EU (71 % für  $PM_{2,5}$ ) nicht möglich sei (EC 2022b).

Es ist hervorzuheben, dass die Machbarkeit stark vom politischen Willen abhängt. Die technischen Maßnahmen, die in die technische Machbarkeitsstudie eingegangen sind, sind wichtige Pfeiler der Luftreinhaltung. Allerdings wurden weitere mögliche Reduktionsmaßnahmen weitgehend ignoriert, unter anderem Umweltzonen mit niedrigen Emissionen, Verbesserungen und Ausweitung des öffentlichen



Personennahverkehrs (ÖPNV), Förderung von aktivem Transport (z.B. attraktive Fahrrad- und Fußwege) und die Förderung von gesunder Ernährung durch die Schaffung von Anreizen für umweltschonende Prozesse bei Produktion, Transport und Konsum. Weitere Maßnahmen bestehen aus Anreizen für einen schnelleren Wechsel zu emissionsarmen Antrieben beim Verkehr, Beendigung von Biomasse- und Kohleverbrennung sowie weiteren lokalen und nationalen Maßnahmen, die in der Machbarkeitsstudie nicht berücksichtigt wurden.

Die Kommission hat damit eine sehr konservative Machbarkeitsstudie, Krankheitslastberechnung und Kosten-Nutzen-Analyse vorgelegt, welche die Machbarkeit von Schadstoffreduktionen und damit den Gesundheitsnutzen unterschätzt, was zu einem nicht ausreichend ambitionierten Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie geführt hat.

## 6 Durch Luftschadstoffe bedingte Ungleichheiten sollten stärker adressiert werden

Obwohl Luftverschmutzung Menschen unabhängig von Region, Alter und sozialem Hintergrund betrifft, ist die Wahrscheinlichkeit für einen gravierenden gesundheitlichen Schaden in bestimmten Gruppen höher. Hierzu zählen unter anderem schwangere Frauen, Kinder, ältere Menschen, Menschen mit chronischen Erkrankungen und solche mit niedrigerem sozio-ökonomischen Status (Schraufnagel et al. 2019b). Darüber hinaus leben sozial benachteiligte Gruppen eher in stark verschmutzten Gebieten, was zu umweltbedingter Ungerechtigkeit (environmental injustice) und größeren gesundheitlichen Ungleichheiten führt (Hajat et al. 2015, O'Neill et al. 2003). Die US-amerikanische Umweltbehörde hat diese Herausforderung erkannt und adressiert diese Ungleichheiten durch zusätzliche Messstellen speziell in sozial benachteiligten Stadtteilen oder Gemeinden (US EPA 2023).

Wir fordern die EU auf, einen stärkeren Fokus auf solche Ungleichheiten zu legen und empfehlen intensivere Messungen und flächendeckende feinräumige Modellierungen, um zu überprüfen, ob diese Ungleichheiten in Zukunft abnehmen. Wir heben hervor, dass die vorgeschlagene verbindliche Abnahme der mittleren Belastung (average exposure reduction obligation) für die Belastung gegenüber  $PM_{2,5}$  und  $NO_2$ , nämlich eine 25 %-Reduktion des 3-Jahresmittelwertes über zehn Jahre, die sozial benachteiligten Gruppen nicht angemessen schützt, weil im Entwurf der Luftqualitätsrichtlinie nur städtische Hintergrundstationen in die Berechnung der mittleren Bevölkerungsbelastung einfließen. Darüber hinaus soll laut Entwurf die Belastung über große Regionen gemittelt werden (NUTS1-Regionen, in Deutschland entsprechen diese Regionen den Bundesländern). Diese großräumige Zusammenfassung für die Mittelung ist zu grob um Ungleichheiten in der Entwicklung der Belastung zu erkennen. Wir empfehlen daher, dass die kleineren geographischen Einheiten der NUTS2-Regionen

zur Berechnung der mittleren Belastung gewählt werden, mit klaren Zuständigkeiten für die Einhaltung der verbindlichen Belastungsreduktion.

Wir empfehlen darüber hinaus, dass in die Berechnung der mittleren Belastung auch Messstellen an sogenannten "Hotspots" einfließen und dass Messungen in Hotspots und in sozial benachteiligten Gemeinden zahlenmäßig erhöht werden. Wir empfehlen, dass die Mittelwerte der Messungen bevölkerungsgewichtet werden, um die mittlere Belastung der Bevölkerung in jeder NUTS2-Region zu erfassen. Wir betonen nachdrücklich, dass die Regulierung der mittleren Belastung nur ein ergänzendes Instrument ist und keinesfalls die Einsetzung von verbindlichen Grenzwerten ersetzen kann.

## 7 Vorsicht beim Abziehen von Luftverschmutzung aus "natürlichen" Quellen

Wie in der derzeit gültigen Luftqualitätsrichtlinie sieht auch der aktuelle Entwurf vor, dass Luftverschmutzung aus sogenannten "natürlichen" Quellen von den Messwerten abgezogen werden können, damit diese Beiträge nicht zu einer Überschreitung der Grenzwerte führen können. Zu den natürlichen Quellen werden unter anderem Luftverschmutzung durch Vegetationsbrände (z.B. Waldbrände) sowie über weite Entfernungen transportierter Feinstaub aus Sandstürmen gezählt. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass Luftverschmutzung aus solchen Quellen ebenfalls gesundheitsschädlich ist und in den allermeisten Studien zu gesundheitlichen Wirkungen keine Differenzierung zwischen natürlichen und anthropogenen Quellen von Luftschadstoffen durchgeführt wird (Cascio et al. 2018, Tobias et al. 2019, WHO 2021). Es ist weiterhin davon auszugehen, dass der Beitrag dieser "natürlichen" Quellen in der Zukunft wegen des vom Menschen verursachten Klimawandels zunehmen wird. Wir empfehlen daher zum Schutz der Bevölkerung, dass die Abzugsmöglichkeiten solcher Beiträge begrenzt werden.

## 8 Schlussfolgerungen

Wir rufen dazu auf, einen ambitionierten, klar definierten Weg hin zu einer vollständigen Übernahme der 2021-WHO-Richtwerte für  $PM_{2,5}$ ,  $NO_2$  und Ozon als verbindliche Grenzwerte bis 2030 zu beschreiten. Insbesondere empfehlen wir einen verbindlichen Grenzwert für  $PM_{2,5}$  von  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , für  $NO_2$  von  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (jeweils Jahresmittelwerte) und für Ozon von  $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (warme Jahreshälfte).

Stärkere Bemühungen sind notwendig zur Behebung gesundheitlicher Ungleichheiten. Durch die vorgeschlagenen verbindlichen Reduktionen der mittleren Belastung werden vor allem die sozial benachteiligten Gruppen nicht angemessen geschützt. Möglichkeiten zur Verzögerung bei der Einhaltung der Grenzwerte und Abzüge von Beiträgen aus

natürlichen Quellen sollten stärker als bisher vorgesehen begrenzt werden.

Die klaren und stärkeren Zusammenhänge mit der Sterblichkeit und der Morbidität bei sehr niedrigen Luftschadstoffkonzentrationen weisen auf das große, bisher unerschlossene Potenzial für eine Verbesserung der Gesundheit in Europa hin und sollten die EU zu einer ambitionierten Gesetzgebung anspornen. Darüber hinaus wollen wir nationale Regierungen, lokale Behörden und andere Entscheidungsträger zu kontinuierlichen Bemühungen für eine bessere Luftqualität ermuntern, sogar und gerade auch wenn derzeitige und zukünftige Grenzwerte bereits eingehalten werden.

## Literatur

- Analitis A, Michelozzi P, D'Ippoliti D, De'Donato F, Menne B, Matthies F et al. (2014). Effects of heat waves on mortality: effect modification and confounding by air pollutants. *Epidemiology* 25: 15-22. doi:10.1097/EDE.0b013e31828ac01b
- Brauer M, Brook JR, Christidis T, Chu Y, Crouse DL, Erickson A et al. (2022). Mortality-air pollution associations in low exposure environments (MAPLE): Phase 2. Research Report 212. Boston, MA:Health Effects Institute
- Brunekreef B, Maynard RL (2008). A note on the 2008 EU standards for particulate matter. *Atmos Environ* 42: 6425-30. doi:10.1016/j.atmosenv.2008.04.036
- Brunekreef B, Künzli N, Pekkanen J, Annesi-Maesano I, Forsberg B, Sigsgaard T et al. (2015). Clean air in Europe: Beyond the horizon? *Eur Respir J* 45: 7-10. doi:10.1183/09031936.00186114
- Brunekreef B, Strak M, Chen J, Andersen ZJ, Atkinson R, Bauwelinck M et al. (2021). Mortality and morbidity effects of long-term exposure to low-level PM<sub>2.5</sub>, BC, NO<sub>2</sub>, and O<sub>3</sub>: An analysis of European cohorts in the ELAPSE project. Research Report 208. Boston, MA:Health Effects Institute
- Cascio WE (2018). Wildland fire smoke and human health. *Sci Total Environ* 624: 586-95. doi:10.1016/j.scitotenv.2017.12.086
- Chen J, Hoek G (2020). Long-term exposure to PM and all-cause and cause-specific mortality: A systematic review and meta-analysis. *Environ Int* 143: 105974. doi:10.1016/j.envint.2020.105974
- Dominici F, Zanobetti A, Schwartz J, Braun D, Sabath B, Xiao Wu et al. (2022). Assessing adverse health effects of long-term exposure to low levels of ambient air pollution: Implementation of causal inference methods. Research Report 211. Boston, MA:Health Effects Institute
- EU (European Union) (2008). Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe
- EC (European Commission) (2019). Fitness check of the Ambient Air Quality Directives. Directive 2004/107/EC relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air and Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe. Report No.: 427 final
- EC (European Commission) (2022a). Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe. Brussels, 26.10.2022. COM(2022) 542 final
- EC (European Commission) (2022b). Study to support the impact assessment for a revision of the EU Ambient Air Quality Directives. Written by Trinomics, Rotterdam
- GBD 2019 Risk Factors Collaborators (2020). Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990-2019: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. *Lancet* 396: 1223-49. doi:10.1016/S0140-6736(20)30752-2
- Hajat A, Hsia C, O'Neill MS (2015). Socioeconomic disparities and air pollution exposure: A global review. *Curr Environ Health Rep* 2: 440-50. doi:10.1007/s40572-015-0069-5.
- Hoffmann B, Boogaard H, de Nazelle A, Andersen ZJ, Abramson M, Brauer M et al. (2021). WHO Air Quality Guidelines 2021 – Aiming for Healthier Air for all: A Joint Statement by Medical, Public Health, Scientific Societies and Patient Representative Organisations. *Int J Public Health* 66: 1604465. doi:10.3389/ijph.2021.1604465
- Hoffmann B, Brunekreef B, Andersen ZJ, Forastiere F, Boogaard H (2022). Benefits of future clean air policies in Europe: Proposed analyses of the mortality impacts of PM<sub>2.5</sub> and NO<sub>2</sub>. *Environ Epidemiol* 6: e221
- Huangfu P, Atkinson R (2020). Long-term exposure to NO<sub>2</sub> and O<sub>3</sub> and all-cause and respiratory mortality: A systematic review and meta-analysis. *Environ Int* 144: 105998. doi:10.1016/j.envint.2020.105998
- IARC (International Agency for Research on Cancer) Working Group on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans (2016). Outdoor air pollution. *IARC Monogr Eval Carcinog Risks Hum* 109: 9-444
- O'Neill MS, Jerrett M, Kawachi L, Levy JL, Cohen AJ, Gouveia N et al. (2003). Health, wealth, and air pollution: Advancing theory and methods. *Environ Health Perspect* 111: 1861-70. doi:10.1289/ehp.6334
- Orru H, Åström C, Andersson C, Tamm T, Ebi KL, Forsberg F (2019). Ozone and heat-related mortality in Europe in 2050 significantly affected by changes in climate, population and greenhouse gas emission. *Environ Res Lett* 14: 074013. doi:10.1088/1748-9326/ab1cd9
- Schraufnagel DE, Balmes JR, Cowl CT, De Matteis S, Jung SH, Mortimer K et al. (2019a). Air pollution and noncommunicable diseases: A review by the Forum of International Respiratory Societies' Environmental Committee, Part 2: Air pollution and organ systems. *Chest* 155: 417-26. doi:10.1016/j.chest.2018.10.041
- Schraufnagel DE, Balmes JR, Cowl CT et al. (2019b). Air pollution and noncommunicable diseases: A review by the Forum of International Respiratory Societies' Environmental Committee, Part 1: The damaging effects of air pollution. *Chest* 155: 409-16
- Schneider A, Rai M, Zhang S et al. (2022). Interactive Effects of High Temperature and Air Pollution in Europe. doi:10.5281/zenodo.6383740
- Soares J, González Ortiz A, Gsella A, Horálek J, Plass D, Kienzler S (2022). Health risk assessment of air pollution and the impact of the new WHO guidelines. *Eionet Report – ETC HE 2022/10*. European Topic Centre on Human Health and the Environment
- Tobias A, Karanasiou A, Amato F, Querol X (2019). Health effects of desert dust and sand storms: A systematic review and meta-analysis. *Environ Epidemiol* 3: 396. doi:10.1097/01.EE9.0000610424.75648.58
- US EPA (US Environmental Protection Agency) (2016). Integrated science assessment for oxides of nitrogen-health criteria. EPA/600/R-15/068. Washington, DC: U.S. EPA
- US EPA (US Environmental Protection Agency) (2019). Integrated science assessment for particulate matter. EPA/600/R-19/188. Washington, DC: U.S. EPA
- US EPA. (US Environmental Protection Agency) (2020). Integrated science assessment for ozone and related photochemical oxidants. EPA/600/R-20/012. Washington, DC: U.S. EPA.
- US EPA (US Environmental Protection Agency) (2023). Proposed decision for the reconsideration of the national ambient air quality standards for particulate matter (PM). <https://www.epa.gov/pm-pollution/proposed-decision-reconsideration-national-ambient-air-quality-standards-particulate>
- World Health Organization (2021). WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM<sub>2.5</sub> and PM<sub>10</sub>), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Geneva:World Health Organization

# EU-Richtlinie über Luftqualität

*Vorschlag der EU-Kommission*

Anlage 9

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
Ausschussdrucksache  
20(16)197-C  
ö. Anh. am 27.09.23  
22.09.2023

**23. Januar 2023**

## Zusammenfassung

Die EU-Kommission hat am 26.10.2022 einen Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Luftqualitätsrichtlinien vorgelegt.

Die EU-Luftqualitätsrichtlinien definieren gemeinsame Methoden zur Überwachung, Beurteilung und Information über die Luftqualität in der Europäischen Union und legen Ziele für die Luftqualität fest, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern. EU-Luftqualitätsnormen wurden für die nachfolgenden 13 Luftschadstoffe festgelegt: Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxid, Feinstaub (PM10, PM2,5), Ozon, Benzol, Blei, Kohlenmonoxid, Arsen, Kadmium, Nickel und Benzo(a)pyren.

Im Rahmen des Europäischen Green Deals plant die EU-Kommission, diese Standards zu überarbeiten, um sie stärker an die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) anzugleichen. Im Fokus der Überarbeitung stehen dabei die EU-Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa (2008/50/EG) und die EU-Richtlinie über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (2004/107/EG).

Nach Ansicht des BDI ist eine Revision der europäischen Luftqualitätsrichtlinien derzeit nicht erforderlich. Die Kommission kommt in ihrem Bericht zur Überprüfung dieser Richtlinien zu dem Ergebnis, dass die aktuelle Gesetzgebung die notwendigen Instrumente bereitstellt, um bestehende Herausforderungen zu meistern. Die Richtlinien haben effektiv zur Verbesserung der Luftqualität und der Erreichung hoher Luftqualitätsstandards beigetragen.

Sofern Kommission, Rat und EP am Rechtsetzungsvorhaben festhalten wollen, bitten wir zumindest darum, dass

- die erheblich verschärften Grenzwerte erst nach einer angemessenen Übergangsfrist frühestens ab 2040 angewendet werden,
- die Herausforderungen der Transformation der Industrie in Hinblick auf die Klimaneutralität berücksichtigt werden,
- zusätzliche Klage-, Sanktions- und Schadensersatzvorschriften nicht eingeführt werden (auch nicht gegen den Staat).



## Kernforderungen des BDI:

### 1. Verschiebung der Beratung über die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie

#### Kein dringender Handlungsbedarf

Es besteht kein dringender Handlungsbedarf, die bestehenden und sehr erfolgreichen Luftqualitätsrichtlinien der EU jetzt zu novellieren. Die EU verfolgt gleichzeitig eine Vielzahl von Gesetzgebungsvorhaben, die bereits unmittelbar und mittelbar auf die Verbesserung der Luftqualität einzahlen. Zu nennen sind hier Regelungen des Klimaschutzes, die dazu führen werden, dass der Einsatz fossiler Brennstoffe stark verringert werden wird und damit auch die Feinstaub- und Stickoxid-Belastung der Luft abnehmen wird. Weitere Regelungen mit positivem Einfluss auf die Luftqualität sind beispielsweise im Straßenverkehr die Elektrifizierung der europäischen Fahrzeugflotten für PKW und leichte Nutzfahrzeuge beziehungsweise das damit einhergehende faktische „Verbot“ der Neuzulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren ab 2035, die geplante Novellierung der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge und Regelungen in Hinblick auf das Emissionsverhalten von Fahrzeugen (Stichwort z.B. Euro 7 Norm) sowie im Gebäudesektor die deutschen Beschränkungen für reine Öl- oder Gasheizungen. Letztlich beeinflussen auch die Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden die Luftqualität über die nächsten Jahre positiv.

#### Keine ausreichende Abwägung zwischen Gesundheitsschutz und anderen EU-Zielen

Zudem mangelt es dem Richtlinienvorschlag grundsätzlich an einer ausgewogenen Abwägung der Interessen an einem möglichst weitgehenden Gesundheitsschutz mit anderen Zielen der Union. Ziele der EU wie die Sicherstellung einer bezahlbaren Mobilität, das Schaffen und Erhalten gut bezahlter Arbeitsplätze, der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft einschließlich branchenübergreifender Wertschöpfungsketten, der Sicherstellung einer ausreichenden Finanzkraft der Kommunen und der Erhalt leistungsfähiger Infrastruktur werden außer Acht gelassen. Auch der bei legislativen Maßnahmen geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz („Proportionality Principle“) wird nicht berücksichtigt. Vielmehr werden einseitig und vorrangig langfristige und sehr unscharfe Ziele („toxic free environment“, „zero pollution objective“) allein auf der nur abstrakt untersuchten Umweltseite verfolgt, ohne den Blick auf das Ganze zu richten.

#### Fehlende Erkenntnisse zur Feinstaubbelastung PM 2,5 – zunächst Messprogramme aufliegen

Es ist notwendig, zunächst die Erkenntnisse über die Immissionssituation in den europäischen Mitgliedstaaten zu verbessern – insbesondere für den Parameter Feinstaub PM 2,5 – und erst in einem zweiten Schritt auf valider Datengrundlage gegebenenfalls Maßnahmen und Grenzwerte festzulegen. Wir sprechen uns gegen eine Vorgehensweise aus, ohne verlässliche Kenntnis der Immissionssituationen jetzt Grenzwerte festzulegen, ohne die Auswirkungen auf Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen wirklich abschätzen zu können. Daher sollten die Beratungen über die Richtlinie ausgesetzt werden, damit die Mitgliedstaaten zunächst adäquate Messprogramme durchführen können, um die Erkenntnisse zur Luftqualität zu verbessern. Hinreichende Messergebnisse über die tatsächliche Belastung der europäischen Regionen – insbesondere durch Feinstaub PM 2.5 als Jahres- und Tagesbelastung – existieren bislang nicht.

## **Unzureichende Beratungszeit wegen Ablauf der Legislatur**

Zudem ist nur noch wenig Zeit bis zum Ablauf der Legislaturperiode des EU-Parlaments. So muss befürchtet werden, dass nicht ausreichende Kapazitäten und Zeit in Rat und Parlament für eine sorgfältige Beratung über die komplexen Vorschläge der Kommission zur Verfügung stehen.

## **2. Luftqualitätsgrenzwerte erst nach angemessener Übergangsfrist ab 2040 in Kraft setzen**

Die neuen und erheblich abgesenkten Grenzwerte sollten erst nach angemessener Übergangsfrist frühestens ab 2040 gelten, da aufgrund der tatsächlichen Immissionsbelastung in Europa eine Einhaltung der Werte bis 2030 unrealistisch ist. Dies würde auch besser mit den sonstigen Regelungsvorhaben der EU gerade im Klimaschutz- und im Verkehrsbereich harmonisieren. Die erheblichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Grenzwerte auf die Industrie – insbesondere auch auf zahlreiche mittelständische Unternehmen – sowie auf Gewerbe, Mobilität und Wohnen kann die europäische Gesellschaft nur mit langen und ausreichenden Übergangszeiträumen stemmen (Artikel 1).

## **3. Berücksichtigung der Herausforderungen der Transformation der Industrie**

Die neuen, verschärften Luftqualitätsgrenzwerte können dazu führen, dass Projekte in Überschreitungsbereichen verzögert oder sogar verhindert werden, auch wenn diese der Klimaneutralität und der Transformation dienen.

Dies muss verhindert werden. Es müssen Instrumente gefunden werden, das Interesse der Industrie an einer schnellen Transformation angemessen zu berücksichtigen. Denn eine erfolgreiche Transformation der Industrie ist die Voraussetzung für eine effektive anlagenbezogene Emissionsminderung und entsprechende Luftreinhaltung. Daher sollten bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen Transformationsprojekte spezielle Berücksichtigung finden (vgl. Artikel 19).

## **4. Keine weiteren Klage-, Sanktions- und Schadensersatzvorschriften (auch nicht gegen den Staat)**

Weitergehende Klage-, Schadensersatz- und Sanktionsvorschriften sind entweder nicht notwendig oder sogar kontraproduktiv, da sie erhebliche Rechtsunsicherheiten für die betroffenen Akteure (Planungsbehörden, Kommunen, Vorhabenträger) bergen und damit die gewünschte Transformation eher behindern als beschleunigen (vgl. Artikel 27-29).

Artikel 28, durch den eine Entschädigungsregelung für Gesundheitsschäden neu eingeführt wird, könnte zum Beispiel Entschädigungsansprüche ungeahnten Ausmaßes gegen den Staat zur Folge haben.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>Kernforderungen des BDI:</b> .....	<b>2</b>
1. Verschiebung der Beratung über die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie .....	2
Kein dringender Handlungsbedarf .....	2
Keine ausreichende Abwägung zwischen Gesundheitsschutz und anderen EU-Zielen .....	2
Fehlende Erkenntnisse zur Feinstaubbelastung PM 2,5 – zunächst Messprogramme auflegen .....	2
Unzureichende Beratungszeit wegen Ablauf der Legislatur .....	3
2. Luftqualitätsgrenzwerte erst nach angemessener Übergangsfrist ab 2040 in Kraft setzen .....	3
3. Berücksichtigung der Herausforderungen der Transformation der Industrie .....	3
4. Keine weiteren Klage-, Sanktions- und Schadensersatzvorschriften (auch nicht gegen den Staat) .....	3
<b>Im Einzelnen:</b> .....	<b>6</b>
<b>Artikel 1 – Ziele der Richtlinie zu ambitioniert</b> .....	<b>6</b>
Artikel 1 Nr. 1 – Verbesserung der Luftqualität statt Nullschadstoffziel als Ziel der Richtlinie verankern .....	6
Artikel 1 Nr. 2 – Geltung der Grenzwerte erst nach angemessener Übergangsfrist frühestens ab 2040 .....	6
<b>Artikel 3 – Überprüfungsfrist der Luftqualitätswerte auf zehn Jahre verlängern</b> .....	<b>9</b>
Artikel 3 Nr. 1 – Überprüfungsfrist auf mindestens zehn Jahre verlängern .....	9
Artikel 3 Nr. 2 Absatz 2 – Entscheidung der Politik statt Verweis auf WHO-Guidelines .....	9
Artikel 3 Nr. 2 Absatz 3 – Ergänzung des Review um Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte .....	9
<b>Artikel 7-10 – Erweiterung der Beurteilungspunkte und der Überwachung der Luftqualität</b> .....	<b>10</b>
Artikel 7-10 – Fehlende Erkenntnisse zur Feinstaubbelastung (PM 2,5) – zunächst Messprogramme auflegen .....	10
Artikel 7 Nr. 2 – Beurteilung der Gebiete im 10-Jahres-Rhythmus .....	10
Artikel 7 – Mittelwertbildung ermöglichen .....	11
<b>Artikel 12 – Regelungen für Gebiete, in denen die Werte unterhalb der (neuen) Grenzwerte liegen</b> .....	<b>11</b>
Artikel 12 – Klarstellung, dass Grenzwerte des Artikels 12 erst ab 2040 gelten .....	11
Artikel 12 Nr. 1 und Nr. 2 – Zielwerte beibehalten .....	11
Artikel 12 Nr. 4 – Entscheidung der Politik statt Verweis auf die WHO-Guidelines vorsehen .....	11

Artikel 12 Nr. 4 – Keine Rechtsunsicherheit durch unklare Begriffe und Ziele schaffen .....	12
<b>Artikel 13 – Grenzwerte und Zielwerte zum Schutz der Gesundheit .....</b>	<b>12</b>
Artikel 13 – Klarstellung, dass Vorgaben des Artikels 13 erst ab 2040 gelten .....	12
Artikel 13 Nr. 1 – Verhältnismäßigkeitsklausel aufnehmen.....	12
Artikel 13 Nr. 1 und Nr. 2 – Zielwerte beibehalten .....	12
Artikel 13 Nr. 3 – Verhältnismäßigkeitsklausel nicht streichen .....	12
<b>Artikel 16 – Beiträge aus natürlichen Quellen und Beiträge aus indirekten menschlichen Aktivitäten gleichstellen .....</b>	<b>12</b>
<b>Artikel 18 – Ausnahme für Transformationsprojekte schaffen .....</b>	<b>13</b>
Artikel 18 – Ausnahme für Transformationsprojekte schaffen .....	13
Artikel 18 Nr. 1 – Ausnahme auch für SO <sub>2</sub> vorsehen.....	13
<b>Artikel 19 – Luftreinhaltepläne .....</b>	<b>13</b>
Artikel 19 Nr. 1 – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergänzen .....	13
Artikel 19 Nr. 1 – Maßnahmen nur gegenüber Verursachern mit signifikanten Beiträgen .....	14
Artikel 19 Nr. 4 – Keine Aufstellung von Luftreinhalteplänen vor Inkrafttreten der Grenzwerte .....	14
Artikel 19 Nr. 5 – Pläne für die industrielle Transformation.....	14
Artikel 19 – Leitfaden der EU-Kommission entwickeln .....	14
<b>Artikel 22 – Information der Öffentlichkeit.....</b>	<b>15</b>
<b>Artikel 27 – Regelung über Zugang zu Gerichten nicht erforderlich .....</b>	<b>15</b>
<b>Artikel 28 – Entschädigung für Gesundheitsverletzung streichen .....</b>	<b>15</b>
<b>Artikel 29 – Keine Strafvorschriften gegen natürliche und juristische Personen .....</b>	<b>16</b>
<b>Impressum .....</b>	<b>17</b>

## Im Einzelnen:

### Artikel 1 – Ziele der Richtlinie zu ambitioniert

#### Artikel 1 Nr. 1 – Verbesserung der Luftqualität statt Nullschadstoffziel als Ziel der Richtlinie verankern

Wir schlagen vor, den bisherigen Artikel 1, der die Ziele der Richtlinie definiert, lediglich redaktionell anzupassen aber keine neuen Ziele einzuführen.

Die EU-Kommission schlägt vor, als Ziel der Richtlinie das Nullschadstoffprinzip („zero pollution objective“) zu verankern. Das Ziel der bisherigen Luftqualitätsrichtlinie war die Verbesserung der Luftqualität. Dieses Ziel ist unseres Erachtens vorzugswürdig.

Das Ziel einer schadstofffreien Umwelt ist abstrakt unbestritten erstrebenswert. Aber ist das auch realistisch? In unserer europäischen Industrie- und Mobilitätsgesellschaft ist es unwahrscheinlich, dass mit verhältnismäßigem Aufwand eine Null-Schadstoff-Umwelt erreicht werden kann. Vielmehr muss ein risikobasierter Ansatz in der Mitte der politischen Diskussion stehen, der in der Realität in den Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Eine schadstofffreie Umwelt wird von den europäischen Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können.

Gleichermaßen ist eine schadstofffreie Umwelt („toxic-free-environment“) schon nach naturwissenschaftlichen Maßstäben nicht erreichbar. Wenn in den Zielen der Richtlinie festgeschrieben wird, dass zu einer schadstofffreien Umwelt beigetragen werden soll, ist der Begriff an sich völlig unklar und wird von den Mitgliedstaaten in der Umsetzung nicht klar eingeordnet werden können.

#### Artikel 1 Nr. 2 – Geltung der Grenzwerte erst nach angemessener Übergangsfrist frühestens ab 2040

Alle Grenzwerte des Annex 1 der Richtlinie sollten frühestens ab 2040 einzuhalten sein und nicht bereits ab 2030. Artikel 1 Nr. 2 sollte entsprechend geändert werden. Ansonsten wären unzumutbare Eingriffe in Wirtschaft, Mobilität und Wohnen die Folge, um die Luftqualität auf das geforderte noch höhere Niveau anzuheben.

Selbst eine Einhaltung der neuen Luftqualitäts-Grenzwerte schon im Jahr 2040 wäre sehr ambitioniert und nur mit erheblichen Investitionen zu erreichen. Im Vorschlag der EU-Kommission werden die bestehenden Grenzwerte halbiert beziehungsweise noch weiter herabgesetzt. Die nachfolgende Tabelle zeigt dies in einer Übersicht:

Vergleich geltende Grenzwerte und KOM-Vorschlag für neue Grenzwerte

Stoff	Mittelungszeitraum	Aktuelle Grenzwerte nach EU-Luftqualitätsrichtlinien ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	KOM-Vorschlag für neue Grenzwerte ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )
PM 2,5	Jahr	25	10
PM 2,5	24 Stunden	-	25
PM 10	Jahr	40	20
PM 10	24 Stunden	50	45
NO <sub>2</sub>	Jahr	40	20

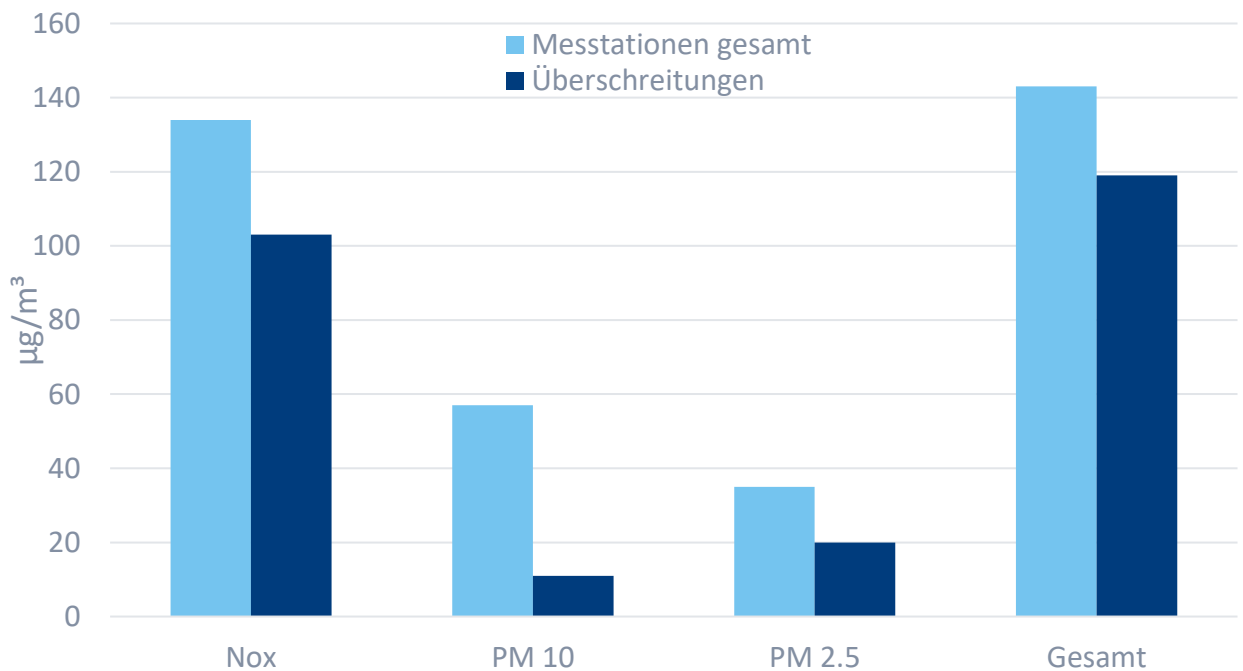
NO2	24 Stunden	<b>200</b>	<b>50</b> <b>(zusätzlich Stundenwert: 200)</b>
SO2	Jahr	-	<b>20</b>
SO2	24 Stunden	<b>125</b> <b>(zusätzlich Stundenwert: 350)</b>	<b>50</b> <b>(zusätzlich Stundenwert: 350)</b>
Benzol	Jahr	<b>5</b>	<b>3,4</b>
CO	24 Stunden	<b>8-Stundenwert: 10</b>	<b>4</b> <b>(zusätzlich 8-Stundenwert: 10)</b>
Blei	Jahr	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Arsen	Jahr	<b>6,0 ng/m<sup>3</sup> (nur Zielwert)</b>	<b>6,0 ng/m<sup>3</sup></b>
Cadmium	Jahr	<b>5,0 ng/m<sup>3</sup> (nur Zielwert)</b>	<b>5,0 ng/m<sup>3</sup></b>
Nickel	Jahr	<b>20 ng/m<sup>3</sup> (nur Zielwert)</b>	<b>20 ng/m<sup>3</sup></b>
Benzo(a)pyrene	Jahr	<b>1,0 ng/m<sup>3</sup> (nur Zielwert)</b>	<b>1,0 ng/m<sup>3</sup></b>
Ozon	Stunden	<b>8-Stundenwert: 120</b>	<b>8-Stundenzielwert: 120</b> <b>8-Stundenwert/Jahr: 100</b>



Die Mitgliedstaaten würden die Richtlinie nach dem Kommissionsvorschlag vermutlich frühestens im Jahr 2026 anwenden müssen. Eine Einhaltung der Grenzwerte bereits im Jahr 2030 (also nur vier Jahre später) wird aller Voraussicht nach nicht möglich sein.

Ein Blick auf die tatsächliche Vorbelastungssituation an existierenden Messstationen zeigt heute eine flächendeckende Überschreitung der vorgeschlagenen Grenzwerte insbesondere von Stickoxiden und Feinstaub PM 2,5. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Überschreitungen in Nordrhein-Westfalen, einem hochindustrialisierten Bundesland mit einer hohen Bevölkerungs- und Verkehrsdichte:

**Beispiel Nordrhein-Westfalen: Überschreitungen von Grenzwerten**



Überschreitungen an den Messstationen NOx (77%), PM 10 (19%), PM 2.5 (57%), Gesamt 83%

Quelle: Auswertung auf Basis LANUV-Daten 2021

Auch für Deutschland als Flächenstaat gilt dieser Befund als repräsentativ. Nach Daten des Umweltbundesamtes 2021 wurden die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für NO<sub>x</sub> an 273 von 534 Messstationen überschritten.<sup>1</sup> Auch der von der Kommission angestrebte Jahreswert für PM 2.5 wird sehr häufig bundesweit überschritten. In diesem Zusammenhang sind auch die gemessenen Maximal-Jahresmittelwerte von Bedeutung, denn sie verdeutlichen, dass es viele Gebiete gibt, in denen das Erreichen der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Immissionsgrenzwerte in so kurzer Zeit realitätsfern ist, weil sie – wenn überhaupt – nur mit schwerwiegenden und unverhältnismäßigen Eingriffen in die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten (Stichworte: Industrie, Gewerbe, Straßenverkehr, Gebäudeheizungen, Landwirtschaft) denkbar wäre.

Dazu kommt, dass heute nur ein beschränktes Wissen über die tatsächliche Schadstoffbelastung existiert. So wird zum Beispiel PM 2.5 in Deutschland nur an verhältnismäßig wenigen Messstationen gemessen. Auch führt die Kommission einen neuen 24-Stunden-Wert ein, über dessen Einhaltung kaum Messdaten vorliegen.

Der Kommissionsvorschlag sieht zwar vor, dass die Zahl der Messstationen erheblich erhöht wird (vgl. Artikel 8 bis 10 des KOM-Vorschlags), dies wird jedoch nur dazu führen, dass wahrscheinlich vermehrt Überschreitungsgebiete auszuweisen sein werden. In diesen – heute noch gar nicht bekannten Gebieten – wird es dann zu Beschränkungen wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten – auch und gerade im Mobilitätssektor – kommen müssen und zwar schon sehr zeitnah, da die Grenzwerte ab 2030 gelten sollen.

Wir sprechen uns gegen eine Vorgehensweise aus, Grenzwerte festzulegen, ohne die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen wirklich abschätzen zu können.

Der erhebliche Abstand zwischen der vorgefundenen Immissionssituation und den ambitionierten neuen Grenzwerten erfordert eine große zeitliche Streckung des Übergangszeitraums bis zur Geltung der neuen Grenzwerte. Eine Einhaltung der Grenzwerte für NO<sub>x</sub> und PM 2.5 wird nur durch die Umsetzungsmaßnahmen in anderen Politikfeldern, insbesondere im Klimaschutz möglich sein (Hochlauf der Elektromobilität, Wasserstofftransformation etc.). Deren Effekte werden aber erst weit in den 2030er Jahren hinaus spürbar sein.

Die Umsetzungsfristen für die Luftqualitätsrichtlinie müssen sich daher an der Umsetzung der vorgenannten Maßnahmen orientieren. Im Jahr 2030 kann noch nicht abgesehen werden, welche Erfolge zum Beispiel durch das „Fit for 55 package“ in anderen Sektoren wie Verkehr, Gebäude und Einschränkung von Verbrennungsmotoren hinsichtlich der Luftqualität erreicht sein werden.

So wurde im Rahmen des Fit for 55 package zum Beispiel ein äußerst ambitionierter 100-Prozent-Reduktionspfad für CO<sub>2</sub>-Emissionen von neuzugelassenen Pkw und leichten Nutzfahrzeugen ab 2035 vereinbart, was faktisch das Ende der Neuzulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor bedeutet. Doch selbst für Deutschland mit seinen noch strengeren Klimaschutzzielen würde sich im Jahr 2030 der maximale Hochlauf auf 15,5 Mio. E-Fahrzeuge im Bestand belaufen, davon 14 Mio. rein batterie-elektrische Fahrzeuge. Dieser ambitionierte Hochlauf würde eine Neuzulassungsquote von bereits 95 Prozent für rein batterieelektrische Pkw und so genannte Plug-in-Hybride für 2030 erfordern.

---

<sup>1</sup> Die Daten sind im Internet abrufbar über: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftdaten/jahresbilanz/en/eJxrWpScv9BwUWXqEiIMDIOMAMK4Fsg==>

Das heißt auch, dass 2030 immer noch rund 30 Mio. Bestands-Pkw mit Verbrennungsmotor in Deutschland vorhanden sein werden, die erst bis 2045 nahezu vollständig durch Nullemissionsfahrzeuge ersetzt werden.<sup>2</sup> Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die schrittweise Erneuerung der Fahrzeugbestandsflotten in den anderen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich voranschreiten und insbesondere vom durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der Bürgerinnen und Bürger sowie staatlicher Fördermaßnahmen abhängen wird.

Es bedarf daher eines um mindestens zehn Jahre verlängerten Umsetzungszeitraums (bis 2040), um ohne unzumutbare Eingriffe in Wirtschaft, Mobilität und Wohnen die Luftqualität auf das von der EU-Kommission vorgeschlagene sehr hohe Niveau anzuheben.

## Artikel 3 – Überprüfungsfrist der Luftqualitätswerte auf zehn Jahre verlängern

### Artikel 3 Nr. 1 – Überprüfungsfrist auf mindestens zehn Jahre verlängern

Die in Artikel 3 vorgesehene regelmäßige Überprüfungsfrist der Luftqualitätswerte durch die Kommission von fünf Jahren ab 2028 ist zu kurz und sollte auf mindestens zehn Jahre angehoben werden.

Voraussetzung für das Erreichen der angestrebten ambitionierten Grenzwerte des Kommissionsvorschlags sind branchenübergreifende (Transformations-)Strategien, die nicht von heute auf morgen umgesetzt werden können. Hierzu zählen insbesondere das Auslaufen der Verbrennungsmotoren und das Fortschreiten der Elektromobilität im Verkehrssektor sowie die industrielle Transformation zu einer Wasserstofftechnologie. Die Grenzwerte befinden sich bereits heute auf einem Niveau, das für Anlagen, die unter die IED fallen, durch einzelne technische Maßnahmen und eine Umsetzung der Anforderungen aus BVT nicht mehr beeinflussbar ist.

Auch sollte der Beginn des ersten Überprüfungszyklus im Jahr 2028 überdacht werden. Wenn die überarbeitete Luftqualitätsrichtlinie 2024 in Kraft treten sollte und die Mitgliedstaaten eine zweijährige Umsetzungszeit haben, wäre es zu früh bereits im Jahr 2028 die Werte erneut zu überprüfen.

### Artikel 3 Nr. 2 Absatz 2 – Entscheidung der Politik statt Verweis auf WHO-Guidelines

Nr. 2 Absatz 2 scheint mit der Formulierung „ensuring alignment with the WHO Air Quality Guidelines“ eine (faktische) dynamische Verweisung auf die WHO-Richtlinien festzuschreiben, was abzulehnen ist. Die EU hat keinen regulatorischen Zugriff auf das WHO-Regelwerk und es ist nicht vorhersehbar, welchen Inhalt dieses Regelwerk in Zukunft haben wird. Die EU sollte selbst über Grenzwerte entscheiden können – gerade vor dem Hintergrund der verschiedenen mit dem Green Deal verfolgten politischen Ziele und möglicher Zielkonflikte.

### Artikel 3 Nr. 2 Absatz 3 – Ergänzung des Review um Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte

In Artikel 3 Nr. 2 Absatz 3 sollte bei den von der EU-Kommission im Rahmen der Überprüfung zu berücksichtigenden Aspekten eine generelle Verhältnismäßigkeitsprüfung („proportionality of measures“) festgeschrieben werden. Wichtig wäre zudem zu ergänzen, dass die EU-Kommission im Review auch Aspekte wie die Auswirkungen von Luftqualitätsmaßnahmen auf die Mobilität, die Infrastruktur und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Dies ist deswegen

---

<sup>2</sup> Das sind zentrale Ergebnisse der BDI/BCG-Studie: Klimapfade 2.0: Klimapfade 2.0 – Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft (bdi.eu)



erforderlich, weil die WHO-Guidelines lediglich die wissenschaftlichen Erkenntnisse widerspiegeln, ohne jedoch den Anspruch zu haben, die Umsetzbarkeit in der Praxis zu beurteilen.

## **Artikel 7-10 – Erweiterung der Beurteilungspunkte und der Überwachung der Luftqualität**

### **Artikel 7-10 – Fehlende Erkenntnisse zur Feinstaubbelastung (PM 2,5) – zunächst Messprogramme auflegen**

Es ist notwendig, zunächst die Erkenntnisse über die Immissionssituation in den Mitgliedstaaten zu verbessern – insbesondere für den Parameter Feinstaub PM 2,5 – und dann erst Maßnahmen und Grenzwerte festzulegen.

Der BDI spricht sich gegen eine Vorgehensweise aus, jetzt Grenzwerte festzulegen, ohne die Auswirkungen auf Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen wirklich abschätzen zu können. Daher sollten die Beratungen über die Richtlinie ausgesetzt werden, damit die Mitgliedstaaten zunächst Messprogramme durchführen können, um die Erkenntnisse zur Luftqualität – insbesondere für den Parameter Feinstaub PM 2,5 – zu verbessern.

Der Parameter PM 2.5 wird in Deutschland nur an verhältnismäßig wenigen Messstationen gemessen. Auch führt die Kommission einen neuen 24-Stunden-Wert ein, über dessen Einhaltung kaum Messdaten vorliegen. Der Jahreswert für PM 2.5 wird bundesweit sehr häufig überschritten. In diesem Zusammenhang sind auch die gemessenen Maximal-Jahresmittelwerte von Bedeutung, denn sie verdeutlichen, dass es viele Gebiete gibt, in denen das Erreichen der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Immissionsgrenzwerte in so kurzer Zeit nicht realistisch ist, weil sie – wenn überhaupt – nur mit schwerwiegenden und unverhältnismäßigen Eingriffen in die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten (Stichworte: Industrie, Gewerbe, Straßenverkehr, Gebäudeheizungen, Landwirtschaft) denkbar wäre.

Die vorgeschlagenen Regelungen in Artikel 7-10 werden dazu führen, dass in den Mitgliedstaaten an mehr Messpunkten mehr Parameter gemessen werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird dies dazu führen, dass wahrscheinlich vermehrt Überschreitungsgebiete auszuweisen sein werden. In diesen – heute noch gar nicht bekannten Gebieten – wird es dann zu Beschränkungen wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten kommen – auch und gerade im Mobilitätssektor – kommen und zwar schon sehr zeitnah, da die Grenzwerte ab 2030 gelten sollen.

### **Artikel 7 Nr. 2 – Beurteilung der Gebiete im 10-Jahres-Rhythmus**

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die in Artikel 7 geregelte Frist für das Beurteilungsverfahren von fünf auf zehn Jahre zu verlängern.

Die Überprüfung der Einstufung aller Gebiete und Ballungsräume in den Mitgliedstaaten anhand der in der Richtlinie festgelegten Beurteilungsschwellen in einem 5-Jahres-Rhythmus ist mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen praktisch nicht möglich. Ein Review alle zehn Jahre ist dagegen eher möglich und kann tatsächlich sichere und verwertbare Erkenntnisse liefern.

## **Artikel 7 – Mittelwertbildung ermöglichen**

Das Überwachungssystem sollte um eine Methode erweitert werden, die es ermöglicht, geeignete Mittelwerte zwischen verschiedenen Messstellen zu bilden. Extreme oder ungewöhnliche Abweichungen sollten auf diese Weise vernachlässigt werden können.

## **Artikel 12 – Regelungen für Gebiete, in denen die Werte unterhalb der (neuen) Grenzwerte liegen**

### **Artikel 12 – Klarstellung, dass Grenzwerte des Artikels 12 erst ab 2040 gelten**

Artikel 12 sollte auch erst ab dem Jahr gelten, ab dem nach Artikel 1 die Grenzwerte einzuhalten sind (Momentan regelt der KOM-Vorschlag eine Geltung der Grenzwerte ab 2030, realistisch wäre wie oben ausgeführt eine Geltung der Grenzwerte ab dem Jahr 2040).

Die Grenzwerte der Richtlinie sollen nach Artikel 1 Nr. 2 des Kommissionsvorschlags ab 2030 eingehalten werden. Artikel 12 Nr. 1 führt aber faktisch zu einer Einhaltung der Werte aus Annex 1 ab sofort. Das passt nicht zusammen. Damit entsteht im Zeitraum bis 2030 eine unklare Rechtslage.

Es ist nach der aktuellen Formulierung nicht eindeutig, was Mitgliedstaaten in diesem Übergangszeitraum konkret bei der Zulassung von potenziell direkt oder indirekt emittierenden Projekten (Verkehrswege, Häfen, Industrievorhaben, Kraftwerke) zu beachten haben. Faktisch gelten die Grenzwerte damit auch in den Nicht-Überschreitungsgebieten sofort, was die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und die Durchführung von Projekten erheblich erschwert.

### **Artikel 12 Nr. 1 und Nr. 2 – Zielwerte beibehalten**

Die Zielwerte für Metalle (Arsen, Kadmium und Nickel) in Artikel 12 Nr. 1 und Nr. 2 in Verbindung mit Annex I sollten beibehalten werden. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, die bisherigen Zielwerte in Grenzwerte zu ändern.

Ozon ist im Kommissionsvorschlag weiterhin als Zielwert ausgestaltet, dies sollte auch für die genannten Metalle gelten. Die Metalle sollten entsprechend in Nr. 1 gestrichen und in Nr. 2 eingefügt werden. Ähnlich wie bei Ozon sind für diese Metalle in der geltenden Luftqualitätsrichtlinie keine Grenzwerte, sondern Zielwerte festgelegt worden, da sie komplexe Merkmale aufweisen, die bei der Bewertung der Einhaltung der WHO-Werte berücksichtigt werden müssen. Die natürlichen Quellen sind dabei relevant sowie auch externe Faktoren wie instabile meteorologische Bedingungen (trockenes Wetter, thermische Inversion) oder die örtliche geografische Lage, die bei bestimmten Messstationen zu berücksichtigen ist.

### **Artikel 12 Nr. 4 – Entscheidung der Politik statt Verweis auf die WHO-Guidelines vorsehen**

Der faktisch rechtliche und dynamische Verweis auf die Air Quality Guidelines der WHO sollte nicht eingefügt werden. Die EU hat keinen regulatorischen Zugriff auf das WHO-Regelwerk und keiner kann vorhersehen, welchen Inhalt dieses Regelwerk in Zukunft hat.

## **Artikel 12 Nr. 4 – Keine Rechtsunsicherheit durch unklare Begriffe und Ziele schaffen**

Artikel 12 Nr. 4 sollte möglichst nicht verändert werden, um keine Rechtsunsicherheit zu erzeugen.

Nach Artikel 12 Nr. 4 sollen sich die Mitgliedstaaten bemühen, die beste Luftqualität zu erreichen und aufrechtzuerhalten sowie ein hohes Maß an Umwelt- und Gesundheitsschutz unter Berücksichtigung der WHO-Guidelines einzuhalten. Unklar ist dabei, wie der Begriff „bemühen“ („endeavour to achieve“) am Ende durch die Gerichte ausgelegt wird und was „the best ambient air quality“ ist oder wie hoch der „high level of environmental and human health protection“ sein muss.

Die Rechtsunsicherheit durch die Verwendung der neuen Begriffe und unklaren Ziele könnte zur Verzögerung von Projekten in den Nicht-Überschreitungsgebieten und zu gerichtlichen Auseinandersetzungen mit ungewissem Ausgang führen.

## **Artikel 13 – Grenzwerte und Zielwerte zum Schutz der Gesundheit**

### **Artikel 13 – Klarstellung, dass Vorgaben des Artikels 13 erst ab 2040 gelten**

Artikel 13 sollte auch erst ab dem Jahr gelten, ab dem nach Artikel 1 die Grenzwerte einzuhalten sind.

### **Artikel 13 Nr. 1 – Verhältnismäßigkeitsklausel aufnehmen**

In Artikel 13 Nr. 1 sollte eine Verhältnismäßigkeitsklausel aufgenommen werden, ähnlich der Klausel in Nr. 2 („necessary measures not entailing disproportionate costs“).

### **Artikel 13 Nr. 1 und Nr. 2 – Zielwerte beibehalten**

Die Zielwerte für Metalle (Arsen, Kadmium und Nickel) in Artikel 13 Nr. 1 und Nr. 2 in Verbindung mit Annex I sollten beibehalten werden. Die Metalle sollten entsprechend in Nr. 1 gestrichen und in Nr. 2 eingefügt werden (vgl. zu Artikel 12).

### **Artikel 13 Nr. 3 – Verhältnismäßigkeitsklausel nicht streichen**

Die Streichung der Verhältnismäßigkeitsklausel in Nr. 3 sollte rückgängig gemacht werden.

## **Artikel 16 – Beiträge aus natürlichen Quellen und Beiträge aus indirekten menschlichen Aktivitäten gleichstellen**

Indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Emissionen sollten den Emissionen aus natürlichen Quellen gleichgesetzt werden, insbesondere wenn eine Renaturierung oder Rekultivierung, die im Umweltschutz- und Klimaschutzinteresse liegt, angestrebt wird.

Bei näherer Betrachtung ist die Grenze zwischen einem Beitrag aus einer natürlichen Quelle und einem Beitrag aus indirekter menschlicher Tätigkeit nicht eindeutig zu ziehen. Insbesondere Eingriffe in die Landschaft durch Landwirtschaft, Steinbrüche, Kiesabbau, Tagebau, Rekultivierung, Bautätigkeiten mit Freilegung von Flächen und Böschungen, Renaturierung und Herstellung von Böschungen sowie Sandstrände an künstlichen Teichen und Seen können nicht den direkten menschlichen Aktivitäten zugerechnet werden, wenn hier Staub durch den Wind abgetragen wird.

## Artikel 18 – Ausnahme für Transformationsprojekte schaffen

### Artikel 18 – Ausnahme für Transformationsprojekte schaffen

Es sollte eine neue Nr. 1a) eingeführt werden, die einen Ausnahmetatbestand zum Schutz der industriellen Investitionen in Transformationstechnologien enthält.

Für solche Transformationsprojekte (z.B. Wasserstofftransformation in der Industrie) sollte es keines Verfahrens nach Nr. 2 bedürfen, wenn die maßgeblichen Emittenten innerhalb oder außerhalb von Luftreinhalteplänen nach Artikel 19 anlagenbezogene Pläne mit den Behörden vereinbaren. Diese besonderen Pläne sollten für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren Überschreitungen erlauben, wenn sie auf lange Sicht Überschreitungen von Grenzwerten in Annex 1 erheblich verringern.

### Artikel 18 Nr. 1 – Ausnahme auch für SO<sub>2</sub> vorsehen

Artikel 18 Nr. 1 über die Verschiebung der Fristen zur Einhaltung der Grenzwerte für Partikel (PM<sub>10</sub> und PM<sub>2,5</sub>) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) sollte auch für SO<sub>2</sub> gelten. Ein Aufschub sollte gewährt werden, wenn die Grenzwerte aufgrund standortspezifischer Bedingungen örtlich begrenzt überschritten werden. Externe Faktoren wie klimatische und meteorologische Bedingungen und lokale geografische Gegebenheiten beeinflussen ebenfalls die Einhaltung der SO<sub>2</sub>-Luftqualitätsnormen. Diese Faktoren sollten bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität gemeinsam berücksichtigt werden. Der Verringerung der SO<sub>2</sub>-Emissionen sind technologische Grenzen gesetzt, so dass ein anhaltend hohes Investitionsniveau zu geringeren Verbesserungen als in den vergangenen Jahren führt. Wenn strengere Luftqualitätsnormen festgelegt werden, sollten die technische und wirtschaftliche Machbarkeit sowie die Zeit, die die Industrie für die Anpassung benötigt, berücksichtigt werden.

## Artikel 19 – Luftreinhaltepläne

### Artikel 19 Nr. 1 – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergänzen

In Nr. 1 sollte der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausdrücklich aufgenommen werden.

Unverhältnismäßige Maßnahmen wie z. B. die Verringerung von Emissionen, die technisch nur schwer oder gar nicht zu erreichen sind, sollten nicht getroffen werden.

Durch die Aufnahme des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes könnte auf Besonderheiten im Einzelfall Rücksicht genommen werden. Beispielsweise auf Baustellen lässt sich die Problematik der Staubbelastung bis zu einem gewissen Umfang beherrschen, jedoch unter Umständen nicht komplett verhindern. Auf Baustellen wird sowohl durch die Bautätigkeit an sich Feinstaub freigesetzt als auch durch die Verwendung von Maschinen. Die Besonderheit besteht darin, dass Baustellen überwiegend nur temporär eingerichtet werden und es sich nicht um stationäre Anlagen handelt. Die bisherigen Grenzwerte sind bereits heute für den Bausektor schwer zu erfüllen. Dies ist insbesondere kritisch, da die Bauindustrie durch Infrastruktur- und Wohnungsbau eine zentrale Rolle für die Daseinsvorsorge erfüllt. Erschwerend käme hinzu, dass verschärfte Grenzwerte das Recycling von Baustoffen vor Ort, zum Beispiel das Recycling von Beton, der im ersten Schritt zerkleinert wird, erschweren. Dies hätte einen negativen Effekt auf die Bemühungen des Bausektors im Bereich der Kreislaufwirtschaft.

**Artikel 19 Nr. 1 – Maßnahmen nur gegenüber Verursachern mit signifikanten Beiträgen**

In Artikel 19 sollte geregelt werden, dass sich Maßnahmen in Luftreinhalteplänen nur an diejenigen Verursacher richten dürfen, die auch einen signifikanten Beitrag zur Überschreitung leisten.

**Artikel 19 Nr. 4 – Keine Aufstellung von Luftreinhalteplänen vor Inkrafttreten der Grenzwerte**

Artikel 19 Nr. 4 sollte gestrichen werden. Dieser sieht vor, dass Luftreinhaltepläne in Zonen aufgestellt werden müssen, in denen zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie (also vermutlich 2026) bis 31.12.2029 die (ab 2030 geltenden) Grenzwerte überschritten werden.

Die vorgeschlagene Regelung der Kommission führt dazu, dass unmittelbar nach Inkrafttreten der Richtlinie eine Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen entsteht. Denn die bekannten Messergebnisse in Deutschland zeigen – wie oben im Detail dargestellt – flächendeckende Überschreitungen der Grenzwerte. Damit müsste faktisch bereits im Jahr 2026 in fast allen Gebieten Deutschlands mit der Aufstellung solcher Pläne begonnen werden. Dies überlastet die planenden Körperschaften und wird zu massiven Rechtsunsicherheiten bei der Zulassung von Projekten führen. Dies würde über Jahre Rechtsunsicherheiten und gerichtliche Auseinandersetzungen provozieren, die sich sehr negativ auf die Wirtschaft, auf die Mobilität und die Infrastruktur in der EU auswirken werden.

**Artikel 19 Nr. 5 – Pläne für die industrielle Transformation**

Die neuen, verschärften Luftqualitätsgrenzwerte können dazu führen, dass Projekte in Überschreitungsgebieten verzögert oder sogar verhindert werden, auch wenn diese der Klimaneutralität und der Transformation dienen.

Dies muss verhindert werden. Es müssen Instrumente gefunden werden, das Interesse der Industrie an einer schnellen Transformation angemessen zu berücksichtigen. Denn eine erfolgreiche Transformation der Industrie ist die Voraussetzung für eine effektive anlagenbezogene Emissionsminderung und entsprechende Luftreinhaltung. Daher sollten bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen Transformationsprojekte spezielle Berücksichtigung finden.

In Nr. 5 sollte neu geregelt werden, dass Betreibern von Anlagen nach der Richtlinie 2010/75/EU (IED) in Überschreitungsgebieten die Möglichkeit eröffnet werden soll, innerhalb oder außerhalb eines Luftreinhalteplanes einen Plan mit der zuständigen Behörde zu vereinbaren, der sicherstellt, dass innerhalb von fünf bis zehn Jahren die Überschreitung vermieden oder zumindest erheblich verringert wird. Es sollte in der Richtlinie klargestellt werden, dass Maßnahmen nach der Luftqualitätsrichtlinie über den Plan hinaus ausgeschlossen sind.

Um die mit Blick auf den Klimaschutz erforderliche (zum Beispiel in die Wasserstofftransformation) und darüberhinausgehende Investitionen in die Industriestandorte der EU nicht zu gefährden, sollten spezielle Pläne für Anlagen, die der Industrieemissionsrichtlinie unterliegen, ermöglicht werden, die weitere Maßnahmen aufgrund der Luftqualitätsrichtlinie ausschließen. Ein solcher Plan muss mit einem Transformationsplan im Sinne von Artikel 27d der IED koppelbar sein.

**Artikel 19 – Leitfaden der EU-Kommission entwickeln**

Die EU-Kommission sollte in einem Leitfaden Maßnahmen zur Minderung der Hintergrundbelastung vorschlagen, die für unterschiedliche Gebietstypen geeignet sind und unter verhältnismäßigen Kosten durchzuführen sind.

## Artikel 22 – Information der Öffentlichkeit

In Artikel 22 Nr. 2 sollte der Vergleich mit den Empfehlungen der WHO gestrichen werden.

Die Kommission schlägt vor, dass ein stündlich aktualisierter, öffentlich zugänglicher Luftqualitäts-Index durch die Mitgliedstaaten erstellt wird. Dieser soll auch Bezug nehmen auf die WHO-Empfehlungen zur Luftqualität. Wie schon oben ausgeführt, lehnen wir faktische Bezugnahmen auf diese WHO-Werte ab, da diese weder durch die Europäische Union beeinflusst werden können noch eine rechtliche Gültigkeit in der EU haben.

## Artikel 27 – Regelung über Zugang zu Gerichten nicht erforderlich

Der neu vorgeschlagene Artikel 27 sollte gestrichen werden.

Die Vorschrift ist unnötig, weil bereits jetzt in der EU und in den Mitgliedstaaten umfassende Klagemöglichkeiten gegen fehlende oder unzureichende Maßnahmen zur Luftreinhalteplanung gegeben sind. Dies hat der Europäische Gerichtshof in seinem jüngsten Urteil (Urteil vom 22.12.2022, Rechtsache C-61/21) noch einmal ausdrücklich bestätigt.

Die Festschreibung eines nahezu bedingungslosen Klagerechtes von NGOs in Nr. 1 letzter Absatz ist unangemessen. Zumindest sollte sich die klageberechtigte Nichtregierungsorganisation für die Verbesserung der Luftqualität beziehungsweise des Gesundheitsschutzes einsetzen.

## Artikel 28 – Entschädigung für Gesundheitsverletzung streichen

Artikel 28, durch den eine Entschädigungsregelung für Gesundheitsschäden neu eingeführt wird, sollte gestrichen werden. Entschädigungsansprüche ungeahnten Ausmaßes wären die Folge.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 22.12.2022 (Rechtssache C-61/2) ausdrücklich klargestellt, dass es aktuell keine europarechtliche Rechtsgrundlage für ein individuelles Klagerecht auf Schadensersatz eines Unionsbürgers wegen möglicher Gesundheitsschäden durch die Überschreitung von Luftqualitätsgrenzwerten gibt.

Dieser Schadensersatzanspruch sollte auch nicht durch die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie eingeführt werden. Die Folgen der von der Kommission vorgeschlagenen Regelung wären dramatisch.

- Die Einführung eines solchen Entschädigungsanspruchs würde zu einer erheblichen Verunsicherung der für die Durchführung der Luftreinhaltepläne zuständigen Behörden führen und bewirken, dass vorsorglich besonders weitgehende und damit potenziell unverhältnismäßige Maßnahmen getroffen werden, um das Risiko von Entschädigungen zu vermeiden.
- Da die Einhaltung der von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für NO<sub>x</sub> und PM<sub>2,5</sub> im Jahr 2030 äußerst unwahrscheinlich ist und wahrscheinlich Millionen Unionsbürger in Überschreitungsgebieten leben, ist eine Klageflut ungeheuren Ausmaßes absehbar - vor allem da auch Sammelklagen ermöglicht werden sollen (Art. 28 Nr. 2). Die Folgen für den Rechtsfrieden in den Mitgliedstaaten, für die Gerichte, Behörden und den Fiskus der Mitgliedstaaten sind nicht absehbar.

- Die Möglichkeiten nach Art. 28 Nr. 2, dass auch NGOs Sammelklagen einreichen können, wird die Klageflut noch einmal absehbar erhöhen.

## Artikel 29 – Keine Strafvorschriften gegen natürliche und juristische Personen

Die Änderungen in Artikel 29 sollten komplett gestrichen werden.

Die Regelungen, mit denen insbesondere natürliche und juristische Personen mit ganz erheblichen Strafen belangt werden können, werden abgelehnt. Die Richtlinie richtet sich in erster Linie an die Mitgliedstaaten und deren Luftreinhaltepolitik und -planung. Personen, insbesondere auch konkrete Unternehmen, die Luftschadstoffe emittieren, sind nur mittelbar von den Regelungen der Richtlinie betroffen. Eine europarechtliche Vorschrift, die von den Mitgliedstaaten verlangt, gleichwohl Strafvorschriften gegen natürliche und juristische Personen des Privatrechts in ihrem nationalen Recht zu erlassen, ist daher unverhältnismäßig.

Die bisherige Sanktionsregelung ist ausreichend. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass natürliche oder juristische Personen für die Verfehlung von Luftqualitätszielen maßgeblich verantwortlich sind. Vielmehr sollen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten mit der Novelle mehr in die Pflicht genommen werden. Erweiterte Sanktionsregelungen sind daher weder erforderlich noch normativ gerechtfertigt.

## Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)  
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

BDI Dokumentennummer: D 1709



Dipl.-Ing. Martin Schraag

Gesellschaft Fortschritt in Freiheit e.V.

21. September 2023

Stellungnahme für die Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e.V.

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU

### Stellungnahme des Deutschen Bundestages

### nach Art. 23 Abs. 3 Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa

[BT-Drucksache 20/7354](#)

**Ich unterstütze die Aufforderung insbesondere des Punktes 12. der Fraktion der CDU/CSU**, „*vor den entscheidenden Verhandlungen im Rat die Grundannahmen und die Methodik der Herleitung der Grenzwerte durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gemeinsam mit Expertinnen und Experten eingehend zu prüfen und das Ergebnis dem Deutschen Bundestag vorzulegen.*“

Das Ergebnis dieser Prüfung sollte auch plausibel machen, warum die WHO plötzlich Ergebnisse etablierter Studien speziell bei den Schadstoffen PM<sub>2,5</sub>, NO<sub>2</sub>, Ozon durch auf epidemiologischen Modellrechnungen beruhenden Studien überschreibt, insbesondere die exotische Behandlung im Gegensatz zu ca. 60 Schadstoffrichtwerten in Innenräumen, bzw. hunderte von Schadstoffgrenzwerten an Arbeitsplätzen, die nicht durch epidemiologische, sondern durch klinische Studien ermittelt wurden.

Für das Jahr 2018 hat die European Environmental Agency (EEA) für die EU-28-Staaten eine statistische **Lebenszeitverkürzung von 11 Stunden<sup>1</sup>** pro Einwohner durch NO<sub>2</sub>-Konzentration und eine Lebenszeitverkürzung von 3 Tagen pro Einwohner durch PM<sub>2,5</sub>-Konzentration in der Außenluft errechnet.

Politikern und Medien stellen denselben Sachverhalt immer anders dar, und zwar als 379.000 vorzeitige Todesfälle durch PM<sub>2,5</sub> und 54.000 vorzeitige Todesfälle durch NO<sub>2</sub><sup>2</sup> in den EU-28-Ländern. Dabei stellen die EEA-Reports auch die Years of life lost (YLL) pro 10<sup>5</sup> Einwohner zur Verfügung.

Zum Konzept der „Anzahl vorzeitiger Todesfälle“ kommen die Mathematiker Dr. Peter Morfeld und Prof. Dr. Thomas C. Erren allerdings begründet zum folgenden Schluss<sup>3</sup> „*Wir empfehlen, auf das Konzept der „Anzahl vorzeitiger Todesfälle“ zu verzichten und stattdessen die durch die Exposition verlorene Lebenszeit anzugeben, **berechnet pro Person**. Diese sollte aber nicht für unterschiedliche Todesursachen (Erkrankungen) und/oder Altersverteilungen aufgeschlüsselt werden.*“

Tatsächlich sollte die Auswirkung unterschiedlicher Konzentrationen von Schadstoffen auf die individuelle Lebenszeit auch graduell und für Nicht-Mathematiker verständlich quantifiziert werden. Denn Gerichtsurteile der vergangenen Jahre zu Fahrverboten basierten teils auf Überschreitungen der NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwerte von 2-3 µg/m<sup>3</sup> - einem Bereich der Messunsicherheit - und konnten ohne Abwägung individueller Risiken (auch die der Maßnahmen) kaum auf Verhältnismäßigkeit geprüft werden.

Auch für Entscheidungsträger in Parlamenten oder dem Rat der EU sollte die Angabe individueller Risiken (pro Person) hilfreich sein, um die Größenordnung und Plausibilität der neuen WHO-Grenzwerte

<sup>1</sup> S. EEA Air Quality Report 2020 S. 109, errechnet aus 120/863 (NO<sub>2</sub>/ PM<sub>2,5</sub>) Years of life lost (YLL) pro 10<sup>5</sup> Einwohner

<sup>2</sup> [EEA Air Quality Report 2020](#) S. 108

<sup>3</sup> „Warum ist die „Anzahl vorzeitiger Todesfälle durch Umweltexpositionen“ nicht angemessen quantifizierbar?“ von Peter Morfeld, Thomas C. Erren <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/pdf/10.1055/a-0832-2038.pdf>

im Licht potentieller Maßnahmen zu beurteilen, die selbst ja auch gesundheitliche Konsequenzen haben können, und sei es auch nur durch die Fehlallokation von Ressourcen.

Die durchschnittliche verkürzte individuelle Lebenszeit von 11 Stunden durch NO<sub>2</sub> in der Außenluft im Jahr 2018 übersetzt sich in 0,0017 % einer Lebenszeit von 75 Jahren. Diese Zahl verschwindet in einem statistischen Grundrauschen allgemeiner Risiken, sodass an ihrer Validität gezweifelt werden muss. Trotzdem postuliert die WHO auch noch einen linearen Dosis-Wirkungs-Zusammenhang und fordert ein in Stufen zu erreichendes Endziel von 10 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> als Jahresgrenzwert.

Dabei hat sich die WHO viele Jahre beim Schadstoff NO<sub>2</sub> gegen eine Absenkung des Jahresgrenzwerts der Umgebungsluft von 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> ausgesprochen, weil die wissenschaftliche Evidenz selbst für diesen Wert fehlte. Immerhin war der Jahresgrenzwert in den U.S.A. von der zuständigen Behörde EPA nach Auswertung der identischen Studienlage im Jahr 2016 wiederholt auf ca. 100 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> festgelegt worden. Arbeitsplatzgrenzwerte auf Basis klinischer Studien liegen weit höher, beispielsweise in der Schweiz bei 3.000 µg/m<sup>3</sup>, in der EU bei 950 µg/m<sup>3</sup>.

Experten sollten im Hinblick auf diese Diskrepanz die Relevanz der epidemiologischen Studien, die zu dem neuen linearen Dosis-Wirkungs-Ansatz geführt haben und aller bisherigen medizinischen Plausibilität widersprechen, sehr kritisch hinterfragen. Viel spricht für systematische Studienschwächen.

Beispielhaft sei dazu eine der letzten Studien herausgegriffen werden, die auch im Technical Report des REVIHAAP Projekts der WHO Europe<sup>4</sup> referenziert wurde, nämlich die Studie „*Long-term exposure to urban air pollution and mortality in a cohort of more than a million adults in Rome*“<sup>5</sup> von G. Cesaroni et al. aus dem Jahr 2013.

G. Cesaroni et al. verglichen die modellierten Schadstoffkonzentrationen NO<sub>2</sub> und PM<sub>2,5</sub> der Umgebungsluft an den Wohnstätten der römischen Bevölkerung mit deren Krankheitsgeschichte. Berücksichtigt wurden Geschlecht, Alter, Geburtsort, vorige Wohnorte, Ehestand, Ausbildung, Beruf, sozioökonomischer Status, Clustering.

Nicht berücksichtigt wurden die tatsächlichen Schadstoffexpositionen, die gerade dann, wenn Schadstoffkonzentrationen der Außenluft gering sind, von diesen stark abweichen können (Die NO<sub>2</sub>-Konzentration der Außenluft in Vororten liegt eher unter 20 µg/m<sup>3</sup>). So kann

- die Luft in der Wohnung deutlich von der Außenluft abweichen (wg. Kochen, Rauchen, u.a.).
- die tägliche Fahrt zum Arbeitsplatz von der Peripherie in die Stadt, ob nun auf der Straße oder der U-Bahn, wo keine Schadstoffmessungen stattfinden, epidemiologische Berechnungen<sup>6</sup> verzerren.

Nicht berücksichtigt wurden auch andere Ursachen für erhöhte Morbidität oder Mortalität, die beispielsweise vom Mobilitätsverhalten oder vom Arbeitsplatz abhängen können.

- Im öffentlichen Nahverkehr kann die Infektionsrate in Grippe-Zeiten steigen<sup>7</sup>.
- Die Auswirkung von Klimaanlage beispielsweise eher zentral gelegener Arbeitsstätten, die möglicherweise erhöhten Kaltluftdurchsatz haben, und deren Alter und Wartungszustand uneinheitlich

---

<sup>4</sup> <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341712>

<sup>5</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3621202/>

<sup>6</sup> „The impact of daily mobility on exposure to traffic-related air pollution and health effect estimates“ <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20588325/>

<sup>7</sup> „Is public transport a risk factor for acute respiratory infection?“ Division of Epidemiology & Public Health, University of Nottingham. <https://bmcinfectdis.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2334-11-16#:~:text=The%20findings%20of%20this%20study,but%20this%20requires%20further%20evaluation.>

ist, ist kaum erforscht. Aus „What are the health effects of Air Conditioning“<sup>8</sup> (übersetzt): „ Studien zu den Auswirkungen von Klimaanlage auf die Gesundheit sind rar und es mangelt an Wissen darüber, wie sich die Mechanismen auf die Gesundheit der Patienten auswirken. “

Diese Auflistung betrifft alle Studien, besonders aber diejenigen, die eine lineare Dosis-Wirkung-Beziehung bis zu einem Wert Null behaupten. Eine kritische Überprüfung der neuen WHO-Leitlinien und der darunter liegenden Studien sollte solche örtlichen und zeitlichen Einflüsse berücksichtigen.

**Ich unterstütze die Aufforderung insbesondere des Punktes 14. der Fraktion der CDU/CSU, „sich dafür einzusetzen, dass keine weiteren Klage-, Sanktions- und Schadensersatzvorschriften geschaffen werden.“**

In Bezug auf individuellen Schadensersatzforderungen muss festgestellt werden, dass selbst bei einer Überschreitung der aktuellen Grenzwerte, wie beispielsweise dem Jahresgrenzwert für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup>, eine eindeutige Kausalität zu individuellen gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht nachweisbar ist. Es gibt kein Verfahren, eine solche Kausalität festzustellen. Aus diesem Grund hat bereits das Gericht der Europäischen Union (Urteil in der Rechtssache T-197/17) im Jahr 2018 eine Schadensersatzklage von fast 1.500 Personen zurückgewiesen.

**Ich unterstütze die Aufforderung insbesondere des Punktes 15. der Fraktion der CDU/CSU, „sich für europaweit einheitliche Vorschriften zur Messung der Luftqualitätswerte einzusetzen (insb. In Hinblick auf die verwendeten Systeme und Standorte).“**

Mit Hinblick auf die Messsysteme sei darauf verwiesen, dass für die für NO<sub>2</sub>-Kurz- und Langzeitmessungen vorgesehenen und eingesetzten Chemilumineszenz-Messgeräte der Nachweis der Eignung für eine Verkehrsmessstelle fehlt. Die vom deutschen Umweltbundesamt und dem TÜV Rheinland ausgestellten Zertifikate sind nicht mit der anzuwendenden EN14211:2012 konform. Trotzdem wurden auf Basis dieser Zertifikate teure Maßnahmen und auch Fahrverbote erwirkt.

Die Forderung der CDU/CSU sollte dahingehend konkretisiert werden, dass nicht nur die Eignung der Messgeräte für verkehrsnahen Messungen für die aktuell gültigen Grenzwerte nachgewiesen wird, sondern auch für künftige Grenzwerte, falls diese abgesenkt werden sollten. Hat die EU-Kommission die Frage der zuverlässigen Messbarkeit bei niedrigeren Werten adressiert?

Erläuterung:

Gasmessungen bei Konzentrations- und Druckschwankungen, wie sie in Verkehrsnähe vorkommen, sind grundsätzlich schwierig. Die EN14211:2012 weist auch explizit darauf hin. Deshalb erfordert die EN14211:2012 als Teil der Zulassungsprüfung einen Feldtest in Verkehrsnähe (< 10 Meter vom Fahrbahnrand). Dies ist nie geschehen. Nach den Prüfberichten des beauftragten TÜV Rheinland wurde seit dem Jahr 2006 konsistent auf einem verkehrsfernen Parkplatzgelände in Köln gemessen. Der Ort wurde nicht genau dokumentiert, wie für Prüfprotokolle obligatorisch. Trotz der Nichteinhaltung der EN14211:2012 bescheinigten TÜV Rheinland und Umweltbundesamt die Konformität<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> „What Are the Health Effects of Air Conditioning?“ <https://www.news-medical.net/health/What-Are-the-Health-Effects-of-Air-Conditioning.aspx>

<sup>9</sup> [https://qal1.de/15267/0000028755\\_04\\_01\\_horiba\\_APNA370\\_de.pdf](https://qal1.de/15267/0000028755_04_01_horiba_APNA370_de.pdf)

Sollten in Zukunft wieder Feldtests durchgeführt werden, sollte dies dann auch unter realistischen Verhältnissen einer Straßenschlucht geschehen.

Analog betrifft dies den Einsatz sogenannter Passivsammler, die weit verbreitet sind. Nach umfangreichen Vergleichsmessungen mit Chemilumineszenz-Messgeräten haben Mitarbeiter der Landesanstalt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) in NRW Passivsammlern Gleichwertigkeit, d.h. eine Messunsicherheit von besser als 15 %, bescheinigt. Dieser Gleichwertigkeitsnachweis gilt aber nicht für verkehrsnahen Messungen. In ihrem LANUV-Fachbericht 59<sup>10</sup> aus dem Jahr 2015 konnte eine Gleichwertigkeit nur durch eine Mischung verkehrsnaher und verkehrsferner (städtischer Hintergrund) Vergleichsmessungen erreicht werden. Vergleicht man nur die verkehrsnahen Messstellen, liegt die Messunsicherheit der Passivsammler deutlich über 15 %, und die Messung tendiert zu höheren Ergebnissen.

**Ich unterstütze die Aufforderung auch des Punktes 9. der Fraktion der CDU/CSU, „sich bei den Verhandlungen für mehr Mitsprache der Mitgliedstaaten im Rahmen des Souveränitäts- und Subsidiaritätsprinzips einzusetzen“, dabei aber auch die Zuständigkeit der EU in Teilen grundsätzlich zu hinterfragen.**

Die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG Artikel 7(4) erläutert die Zuständigkeit der EU: *„Da die Ziele dieser Richtlinie auf Ebene der Mitgliedstaaten wegen des grenzüberschreitenden Charakters von Luftschadstoffen nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.“*

Die Anwendung der Richtlinie 2008/50/EG hat in Deutschland konkrete lokale Maßnahmenregelungen verhindert. So blieb die Absicht, bis zu einer NO<sub>2</sub>-Konzentration von 50 µg/m<sup>3</sup> Fahrverbote als Maßnahme auszuschließen, wirkungslos (BImSchG § 47 (4a)). Dabei hingen aber Messwerte stark von der Positionierung der Verkehrsmessstellen ab, die die Mitgliedstaaten faktisch souverän und letztlich uneinheitlich umgesetzt haben<sup>11</sup>. Von der EU-Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wurden dieser ungleichen Situation nicht gerecht.

Verkehrsmessstellen decken stark befahrene innerörtliche Straßenabschnitte ab. Die dort gemessenen NO<sub>2</sub>-Werte haben keinen grenzüberschreitenden Charakter. Ähnliches gilt auch für Messungen im sogenannten städtischen Hintergrund. Somit könnte die Frage der kommunalen Luftqualität wieder in die alleinige Zuständigkeit der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten übergehen. Für grenzüberschreitende Luftschadstoffe genügt eine EU-weite Regelung für den sogenannten ländlichen Hintergrund.

Dipl.-Ing. Martin Schraag  
Mühlstr. 8  
71640 Ludwigsburg  
e-mail: martin-schraag@t-online.de

---

<sup>10</sup> [https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3\\_fachberichte/30059.pdf](https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/30059.pdf)

<sup>11</sup> [Studie](#) im Auftrag des Europäischen Parlaments, „Probenahmestellen zur Bestimmung der Luftqualität“

# 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<sub>2,5</sub> liegen die von der Kommission vorgeschlagenen Jahresmittelgrenzwerte doppelt so hoch wie von der WHO empfohlen, bei Feinstaub PM<sub>10</sub> 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<sub>2,5</sub>), 10.000 aufgrund von Stickstoffdioxidkonzentrationen (NO<sub>2</sub>) oberhalb der WHO Empfehlungen und 4.600 aufgrund von Ozon (O<sub>3</sub>) oberhalb von 20 µg/m<sup>3</sup> 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<sub>2,5</sub>** einen **Jahresmittelwert von 5 µg/m<sup>3</sup>** und einen **Tagesmittelwert von 15 µg/m<sup>3</sup>**, der an nicht mehr als 3 Tagen pro Kalenderjahr überschritten werden darf.
- » Für Feinstaub **PM<sub>10</sub>** einen **Jahresmittelwert von 15 µg/m<sup>3</sup>** und einen **Tagesmittelwert von 45 µg/m<sup>3</sup>**, der an nicht mehr als 3 Tagen pro Kalenderjahr überschritten werden darf.
- » Für Stickstoffdioxid **NO<sub>2</sub>** einen **Jahresmittelwert von 10 µg/m<sup>3</sup>** und einen **Tagesmittelwert von 25 µg/m<sup>3</sup>**, 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/m<sup>3</sup> deutlich verschärft und als **Grenzwert von 0,12 ng/m<sup>3</sup> 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<sub>2,5</sub> die WHO-Empfehlung von 5 µg/m<sup>3</sup> 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)<sup>1</sup> 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<sub>2,5</sub> zurückzuführen sind, bei Kindern unter 15 Jahren in Deutschland zu beklagen.<sup>2</sup> Auch diese hohe Anzahl könnte deutlich reduziert werden, würden die Grenzwerte entsprechend herabgesetzt und die Atemluft sauberer werden.

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

<sup>2</sup> <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 sterben<sup>3</sup>.

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.<sup>4</sup>

## 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.

---

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

<sup>4</sup> <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 Asthmaerkrankungen<sup>5</sup>. Für Diabetes mellitus beliefen sich die Ausgaben 2020 auf 7,4 Mrd. Euro<sup>6</sup>. 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. Euro<sup>7</sup>. 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](http://www.duh.de) [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) [LinkedIn](#) [umwelthilfe](#)

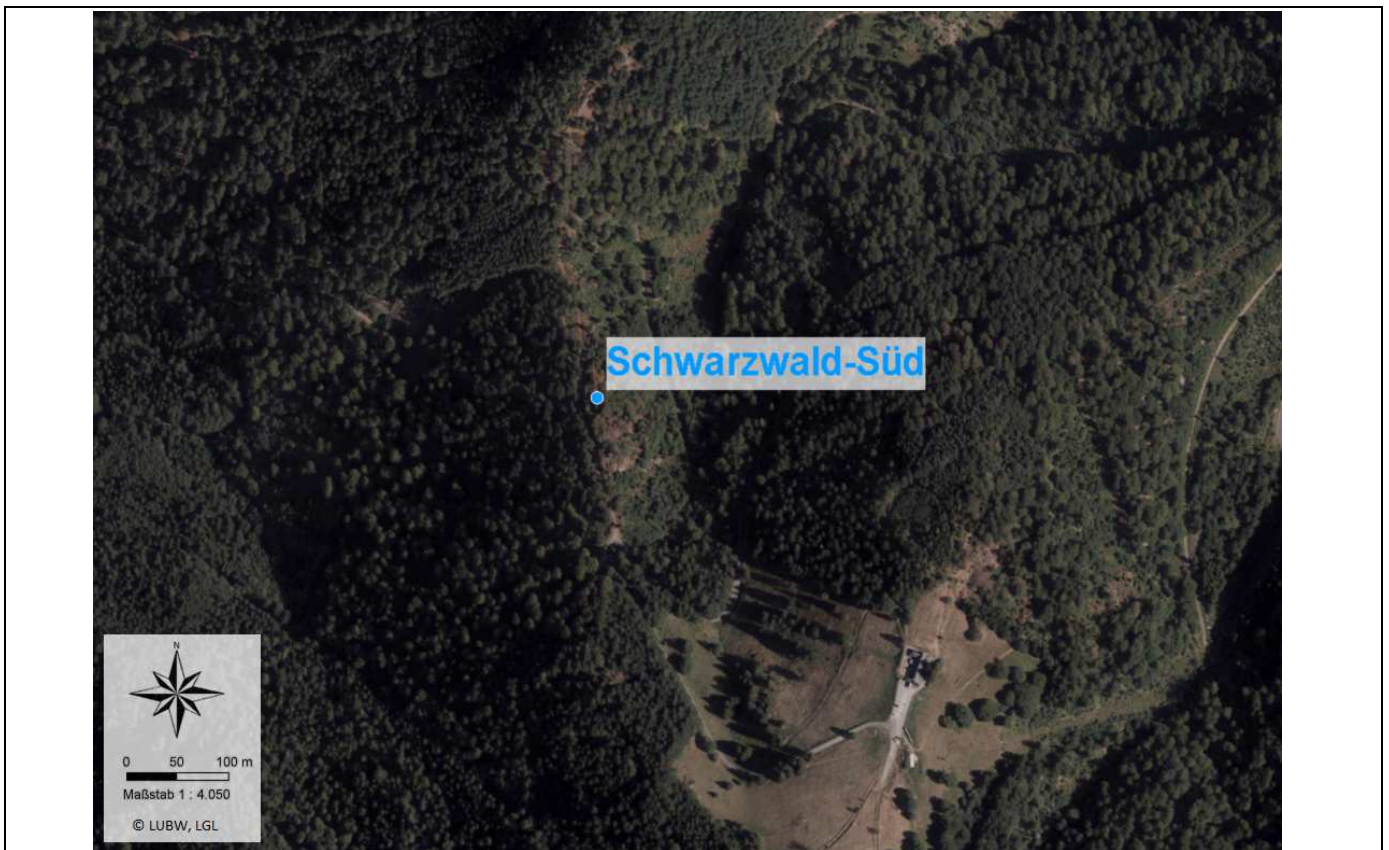
[Wir halten Sie auf dem Laufenden: \[www.duh.de/newsletter-abo\]\(http://www.duh.de/newsletter-abo\)](#)

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](http://www.duh.de/spenden)

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



# Lage der Probenahmestelle Schwarzwald-Süd



Blickrichtung Nord



Blickrichtung Süd



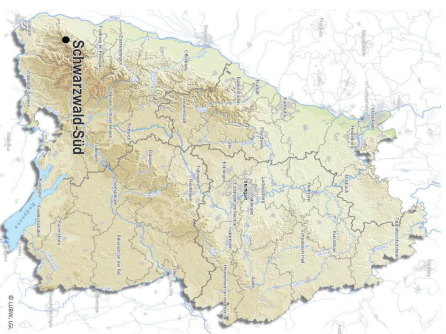
Blickrichtung West



Blickrichtung Ost







## Probenahmeestelle Schwarzwald-Süd

Dokumentation gemäß der 39. BimSchV, Anlage 3, Abschnitt D für Messrichtungen der LUBW zur Erfassung der Luftqualität in Baden-Württemberg

Stationinformationen		Gemessene Luftschadstoffe				
Stationenname	Schwarzwald-Süd	konti	gravi	passiv	Messhöhe	
Messnetz	Luftmessnetz	Stickstoffdioxid	X	-	-	3,5 m
Stationstyp	ländlicher Hintergrund	Ozon	X	-	-	3,5 m
Adresse Straße	Kalbeleschauer	Feinstaub PM10	X	X	-	3,9 m
Adresse PLZ	79244	Feinstaub PM2,5	X	X	-	3,9 m
Adresse Ort	Kalbeleschauer	Schwermetalle in PM10	-	-	-	-
UTM32_OST	407500	Benzolalpyren in PM10	-	-	-	-
UTM32_Nord	5295914	Schwefeldioxid	X	-	-	3,5 m
WGS84_OST	7°45'52,19"	Kohlenmonoxid	-	-	-	-
WGS84_NORD	47°48'35,75"	Benzol	-	-	-	-
Höhe über NN	902	Ammoniak	-	-	X	3 m
EU-Kennung	DEBW031	Gemessene meteorologische Parameter				
Messbeginn	1.1.1984	Niederschlag	X			-
Messende	-	Globalstrahlung	X			4 m
		Lufttemperatur	X			4 m
		Windrichtung	X			10 m
		Windgeschwindigkeit	X			10 m

konti = kontinuierlich ; gravi = gravimetrisch

### Kleinräumige Standortkriterien

Luftstrom um die Messeinlässe nicht beeinträchtigt	erfüllt (siehe Fotos)
Keine Hindernisse (u. a. Gebäude, Balkone, Bäume) im Umfeld der Messeinlässe (Abstand mehrere Meter)	erfüllt (siehe Fotos)
Abstand zum nächsten Gebäude > 0,5 m (bezogen auf NO2)	erfüllt
Messeinlässe in einer Höhe zwischen 1,50 m und 4,00 m (siehe Tabelle "Gemessene Luftschadstoffe" auf Seite 1)	erfüllt
Messeinlässe nicht in unmittelbarer Nähe von Emissionsquellen	erfüllt
Wiedereintritt der Abluft der Probenahmereinrichtung in die Messeinlässe ist vermieden	erfüllt
<b>nur für verkehrsnah Standorte</b>	
Abstand zum Fahrbahnrand höchstens 10 m (bezogen auf NO2)	kein Kriterium
Abstand zur nächsten verkehrsreichen Kreuzung mindestens 25 m (bezogen auf NO2)	kein Kriterium

### Abweichungen von den o.g. Kriterien

kein Eintrag

### Bemerkungen, Besonderheiten am Standort

kein Eintrag

### Konzeption der Luftschadstoffmessungen in Baden-Württemberg

Wie misst die LUBW ? (FAQs) : <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/luftfrags-zu-luftmesswerten>

#### BEARBEITUNG

LUBW Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg  
Postfach 10 01 63, 76231 Karlsruhe  
Internet: [www.lubw.baden-wuerttemberg.de](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de)

#### BILDNACHWEIS

LUBW  
Dezember 2020

#### STAND