

Brüssel, den 28.11.2019
SWD(2019) 428 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)
der

Luftqualitätsrichtlinien

**Richtlinie 2004/107/EG über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische
aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft**

und

Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa

{SEC(2019) 426 final} - {SWD(2019) 427 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Saubere Luft ist für die Gesundheit des Menschen unverzichtbar, sie ist aber auch wesentlich für die Erhaltung der Umwelt und liefert vielfältige wirtschaftliche und soziale Vorteile. Die wissenschaftlichen Belege für die schädlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung sind eindeutig und unwiderlegbar und machen deutlich, dass gehandelt werden muss.

Bei den derzeitigen Luftqualitätsrichtlinien handelt es sich um die dritte Generation der Luftreinhaltungspolitik der EU seit Anfang der 1980er; sie umfassen zahlreiche Bestimmungen, darunter auch viele Luftqualitätsnormen aus vorangegangenen Rechtsakten. Diese Politik hat zu einigen Erfolgen geführt, wie rückläufigen Grenzwertüberschreitungen bei den meisten Schadstoffen seit zehn Jahren. Doch damit ist das Problem der Luftverschmutzung noch lange nicht gelöst. Zwar ist die Zahl der Luftverschmutzung ausgesetzten Personen im vergangenen Jahrzehnt erheblich zurückgegangen, die Grenzwerte der Luftqualitätsnormen werden jedoch weiterhin kontinuierlich überschritten, insbesondere bei Partikeln, Stickstoffdioxid, Ozon und Benzo(a)pyren, was mit erheblichen Folgen für die Gesundheit des Menschen und die Umwelt verbunden ist. So waren im Jahr 2017 8 % der städtischen Bevölkerung in der EU Feinstaubkonzentrationen (PM_{2,5}) ausgesetzt, die über den EU-Luftqualitätsnormen lagen; werden allerdings die strengeren Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation als Maßstab angelegt, so steigt diese Zahl auf 77 %.

Mit den Luftqualitätsrichtlinien und dem umfassenderen EU-Regelungsrahmen für saubere Luft hat die Europäische Union Politikinstrumente an der Hand, mit denen sie dieses Problem angehen kann. Die vorliegende Eignungsprüfung, einschließlich der Analyse der zugrundeliegenden Fakten und der Ansichten der Interessenträger, führt zu dem Schluss, dass die Luftqualitätsrichtlinien *teilweise wirksam* zur Verbesserung der Luftqualität und dem Erreichen hoher Luftqualitätsnormen beitragen. Sie zeigt auch, dass die Richtlinien nicht *in vollem Umfang* wirksam waren, dass bislang nicht alle Ziele erreicht wurden und dass in einigen Fällen der noch bestehende Rückstand beim Erreichen der vereinbarten Luftqualitätsnormen zu groß ist.

Eindeutige EU-Luftqualitätsnormen – Für insgesamt 13 Luftschadstoffe wurden Luftqualitätsnormen festgesetzt: Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel (PM₁₀, PM_{2,5}), Ozon, Benzol, Blei, Kohlenmonoxid, Arsen, Cadmium, Nickel und Benzo(a)pyren. Deren Bedeutung und die zugrundeliegenden wissenschaftlichen Belege für ihre schädlichen Auswirkungen wurden bestätigt und bekräftigt. Bei anderen Luftschadstoffen, die nicht unter die Luftqualitätsrichtlinien fallen wie ultrafeine Partikel oder Ruß sind die derzeitigen wissenschaftlichen Belege für gesundheitsschädliche Auswirkungen nicht schlüssig und können als solche nicht zur Begründung von Normen herangezogen werden. Die Luftqualitätsnormen haben dazu beigetragen, Schadstoffkonzentrationen zu verringern und die Überschreitungswerte zu senken. Dennoch bestehen nach wie vor zwei widersprüchliche Mängel: Zum einen sind die EU-Luftqualitätsnormen nicht vollständig mit anerkannten Gesundheitsempfehlungen abgestimmt (und sie enthalten keinen expliziten Mechanismus zur Anpassung der Luftqualitätsnormen an den neuesten technischen und wissenschaftlichen Fortschritt);¹ zum anderen gab und gibt es wegen der nicht hinreichend wirksamen Luftqualitätspläne und der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, erhebliche Verzögerungen, wenn es darum geht, wirksame

¹ Die WHO-Leitlinien werden derzeit überarbeitet und voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2020 veröffentlicht. Die Kommission verfolgt diesen Prozess aufmerksam.

Maßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitätsnormen zu treffen. Auch wenn die Zahl und das Ausmaß der Überschreitungen der Luftqualitätsnormen in den letzten zehn Jahren geringer wurden, steht doch fest, dass sie bislang nicht so niedrig wie möglich gehalten wurden.

Eine repräsentative hochwertige Überwachung der Luftqualität – In der gesamten EU haben die Mitgliedstaaten auf Grundlage gemeinsamer, in den Luftqualitätsrichtlinien festgelegter Kriterien ein Netzwerk für die Überwachung der Luftqualität errichtet, das rund 16 000 Probenahmestellen für bestimmte Schadstoffe (die oft an mehr als 4000 Messstationen zusammengefasst sind) umfasst. Dieses weit gespannte Netzwerk kann für sich bereits als Erfolg gewertet werden. Es wurden Bedenken geäußert, dass die Überwachungskriterien den zuständigen Behörden zu viel Handlungs- und Auslegungsspielraum lassen, was dazu führt, dass in einigen Fällen die Überwachung der Luftqualität den in den Luftqualitätsrichtlinien festgelegten Kriterien nicht gerecht wird. Ein wesentliches Problem besteht darin sicherzustellen, dass die Luftqualitäts-Probenahmestellen tatsächlich darüber Auskunft geben, wo die Konzentrationen von Luftschadstoffen am höchsten sind. Die stellt aber offenbar keinen systemischen Mangel des EU-weiten Überwachungsnetzes dar. Das Überwachungsnetz im Allgemeinen entspricht im Großen und Ganzen den Bestimmungen der Luftqualitätsrichtlinien und gewährleistet, dass zuverlässige, repräsentative Luftqualitätsdaten vorliegen.

Zuverlässige, objektive, vergleichbare Luftqualitätsdaten – Auf der Grundlage der Bestimmungen über die Berichterstattung wurde ein besseres, effizienteres elektronisches Berichterstattungssystem eingerichtet, das der Übermittlung von validierten und von aktuellen Luftqualitätsdaten dient. Die Europäische Umweltagentur macht die von den Mitgliedstaaten übermittelten Luftqualitätsdaten unter anderem über einen Luftqualitätsindex auf der Grundlage von Fast-Echtzeit-Daten der Öffentlichkeit zugänglich. Durch die Luftqualitätsrichtlinien wurden objektive, vergleichbare Luftqualitätsdaten und -angaben aus der gesamten EU leichter verfügbar und zugänglich. Die Präsentation der Luftqualitätsangaben vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten könnte weiter harmonisiert werden, was einen zusätzlichen EU-Mehrwert liefern und dazu beitragen würde, dass die Luftqualitätsdaten über alle geografischen Betrachtungsebenen und alle EU-Regionen hinweg noch besser verglichen werden können.

Maßnahmen zur Vermeidung, Verhütung und Verringerung der Auswirkungen schlechter Luftqualität – Die Luftqualitätsrichtlinien konnten dieses Ziel nur zum Teil und somit unzureichend verwirklichen. Zur Verringerung der Auswirkungen schlechter Luftqualität wurden zwar Maßnahmen getroffen, die bewirkten, dass Zahl und Ausmaß der Grenzwertüberschreitungen zurückgingen, doch melden 20 Mitgliedstaaten weiterhin Überschreitungen der EU-Grenzwerte bei mindestens einem Schadstoff, oft sogar bei mehreren. Ein Grund dafür ist, dass die Verbesserung der Luftqualität stark von Maßnahmen abhängt, die auf die Quellen der Luftverschmutzung abzielen und in der Regel in den Bereichen Verkehr, Energie (einschließlich Wohnraumbeheizung) und Landwirtschaft oder seitens der Industrie zu treffen sind. Dafür konnte auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene kein hinreichend starkes Engagement mobilisiert werden. Auf EU-Ebene wurden in den vergangenen zehn Jahren verstärkt Synergien mit der Klima-, der Energie- und der Verkehrspolitik erzielt, die entsprechende Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erforderlich machen. Obwohl ein erheblicher Umsetzungsrückstand bei der Verwirklichung der Luftqualitätsnormen für alle Schadstoffe überall in der EU besteht, hat die unmissverständliche Vorschrift, Abhilfemaßnahmen zu treffen, wenn und wo Überschreitungen festgestellt werden, entscheidend dazu beigetragen, die Luftqualität zu verbessern, wenn auch häufig mit Verzögerungen.

Schlussfolgerungen: Die Luftqualitätsrichtlinien führten zur Einrichtung einer repräsentativen, hochwertigen Überwachung der Luftqualität, gaben eindeutige Luftqualitätsnormen vor und erleichterten den Austausch von zuverlässigen, objektiven und vergleichbaren Luftqualitätsdaten, die auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Sie waren weniger erfolgreich, wenn es darum ging, die Mitgliedstaaten zu hinreichenden Maßnahmen zu bewegen, damit die Luftqualitätsnormen beachtet und Überschreitungen so kurz wie möglich gehalten werden. Den vorliegenden Belegen zufolge haben die Luftqualitätsrichtlinien dennoch zum rückläufigen Trend der Luftverschmutzung und zur Verringerung von Anzahl und Ausmaß der Überschreitungen beigetragen.

Dieser Teilerfolg führt zu dem Schluss, dass die Luftqualitätsrichtlinien im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllen. Gleichzeitig zeigt er auf, wo Raum für Verbesserungen des bestehenden Rechtsrahmens vorhanden ist, damit in der gesamten EU eine gute Luftqualität erzielt werden kann. Die Eignungsprüfung hat insbesondere aufgezeigt, dass zusätzliche Leitlinien oder klarere Anforderungen in den Luftqualitätsrichtlinien selbst dazu beitragen könnten, die Überwachung, Modellierung oder die Bestimmungen für Pläne und Maßnahmen wirksamer und effizienter zu machen.