

# **SAUBERE LUFT FÜR EUROPA**

# HINTERGRUND

Luftverschmutzung ist das größte Umweltgesundheitsproblem der EU und weltweit. Über 400.000 EU-BürgerInnen sterben jährlich an den Folgen von schlechter Luftqualität— das sind zehnmal mehr Tote als durch Verkehrsunfälle. Die EU-Kommission hat unter dem ehemaligen Kommissionspräsidenten Manuel Barroso am 18. Dezember 2013 das Maßnahmenpaket "Saubere Luft für Europa" vorgestellt, um die Luftqualität kurz- sowie langfristig bis 2030 zu verbessern. Das Paket enthält unter anderem Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in Städten sowie Investitionen in Forschung und Innovation.

Das Luftqualitätspaket beinhaltet darüber hinaus einen Vorschlag zur Revision der bestehenden Richtlinie über die Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) (2003/35/EC). Demnach sollen ab 2030 strengere Grenzwerte für die sechs wichtigsten Luftschadstoffe festgelegt werden, darunter Ammoniak und Methan. Zudem schlägt die Kommission vor, eine neue Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft einzuführen. Diese könnte beispielsweise Emissionsgrenzen für kleine Kraftwerke, die einzelne Straßenblöcke mit Strom versorgen, große Gebäude und Industrieanlagen festlegen.

Seit November 2014 ist die neue EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker im Amt. Laut ihres Arbeitsprogramms für 2015 soll der Vorschlag zur Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) im Rahmen der legislativen Folgemaßnahmen zum Energie- und Klimapaket 2030 geändert werden.

# **AUSGANGSLAGE**

In den letzten Jahrzenten konnten auf europäischer Ebene Fortschritte im Kampf gegen die Luftverschmutzung erreicht werden. Beispielsweise gingen die Schwefeldioxidemissionen als Hauptverursacher des sauren Regens um 80 Prozent zurück. Die EU ist jedoch weit davon entfernt, eine Luftqualität zu gewährleisten, die Gefahren für die menschliche Gesundheit und Natur ausschließt. Dafür zahlen EU-BürgerInnen und ihre Umwelt einen hohen Tribut: 2010 gab es EU-weit 406.000 feinstaub- und ozonbedingte Todesfälle und 62 Prozent der EU-Fläche unterlag einem überhöhten Nährstoffeintrag von Nitraten und Phosphaten (Eutrophierung) aus der Luft.

Gesundheitliche Auswirkungen	Eutrophierungsgrenzwerte überschrei- tende Ökosystemfläche
406.000 feinstaub- und ozonbedingte Todesfälle	62 Prozent

Quelle: EU-Kommission

Die EU-Kommission beziffert in ihrer Folgenabschätzung die volkswirtschaftlichen Kosten der negativen Gesundheitsauswirkungen in Europa auf 330 bis 940 Milliarden Euro im Jahr für die EU. Das sind drei bis neun Prozent des BIP der Europäischen Union. Laut dem Bericht der Europäischen Umweltagentur (EEA) von 2014 belaufen sich die Kosten auf 800 Milliarden Euro jährlich. Direkte wirtschaftliche Schäden schätzt die Kommission auf 23 Milliarden Euro pro Jahr. Diese werden beispielsweise durch Krankschreibungen (15 Milliarden), Gesundheitsfürsorge (4 Milliarden) oder Ernteverlust (1 Milliarde) hervorgerufen. Dabei sind in diesen Zahlen nicht alle externen Kosten



miteinberechnet. Der Verlust von Biodiversität, reduzierte Ökosystemdienstleistungen und Klimawandelfolgen wie Hochwasser, Stürme und Dürren verursachen zusätzliche Schäden.

Die Gründe dafür liegen in den zu hohen Feinstaub- und Stickstoffdioxidwerten in der Luft. Vor allem der Straßen- und Wasserverkehr, die Landwirtschaft und Verbrennungsprozesse der Industrie, der Energiewirtschaft und privater Haushalte verursachen die Schadstoffbelastungen. Folglich sind besonders StadtbewohnerInnen betroffen. Gemessen an den <u>Grenzzahlen der Weltgesundheitsorganisation</u> (WHO) atmen mehr als 90 Prozent der EU-GroßstädterInnen zu schlechte Luft. Das kann zu schweren Erkrankungen der Atemwege sowie des Herz-Kreislauf-Systems führen und Krebs verursachen. Besonders AllergikerInnen und AsthmatikerInnen leiden unter erhöhten Stickstoffdioxidbelastungen an stark befahrenen Straßen.

# ZENTRALE ÄNDERUNGEN

Die mangelnde Luftqualität fordert dringenden Handlungsbedarf. Gegen 17 Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, laufen Vertragsverletzungsverfahren wegen Überschreitungen der Feinstaubgrenzwerte. 22 Mitgliedstaaten überschreiten Stickstoffdioxidgrenzwerte – Deutschland verstößt im EU-Vergleich dabei am stärksten gegen die Werte.

Außerdem liegt die EU mit ihren Grenzwerten der Schadstoffbelastungen in der Luft weit hinter den Empfehlungen der WHO zurück. Seit der Einführung der Richtlinie über die Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) im Jahr 2001 hat die EU zwar Grenzwerte angepasst, sie sind aber nicht mehr auf dem neuesten wissenschaftlichen Stand. Um die Gesetzgebung der Luftqualität zu verbessern, erklärte Ex-Umweltkommissar Janez Potočnik 2013 deshalb zum "Jahr der Luft". Resultat war das Luftqualitätspaket im Dezember 2013, dessen Maßnahmen auf die Thematische Strategie zur Luftreinhaltung (TSLR) aus dem Jahr 2005 und die Luftqualitätsrichtlinien 2004/107/EG und 2008/50/EG fußten und die langfristigen Ziele des Sechsten und Siebten Umweltaktionsprogramms weiterbringen sollten. Das Paket enthält zwei grundlegende Pfeiler: Die vollständige Einhaltung der aktuellen Grenzwerte bis 2020 sowie neue Luftqualitätsziele und damit verbundene Maßnahmen bis 2030.

#### **Kurzfristige Maßnahmen bis 2020**

- Neue Prüfmethoden zu Emissionen von Stickstoffoxiden im Fahrzeugsektor
- Mehr europäische Fördermittel für nationale Luftqualitätsprogramme über Strukturfonds (ESIF) oder das Umweltprogramm LIFE
- Leitlinien für nationale Pläne für nachhaltige Mobilität in der Stadt und Zufahrtsregelungen

#### Langfristige Maßnahmen bis 2030

Im Vergleich zum Jahr 2005 sollen mit den längerfristigen Maßnahmen die gesundheitlichen Auswirkungen sowie die Eutrophierung des Ökosystems um etwa die Hälfte verringert werden. Auch geminderte Auswirkungen auf den Klimawandel sind zu erwarten. Dafür sollen die im Folgenden dargestellten regulatorischen Schritte über zwei Richtlinien erfolgen. Auch nichtregulatorische Maßnahmen wie die Förderung von Forschung und Innovation über Horizont 2020 und eine verbesserte Einbindung des Agrarsektors sollen Mitgliedstaaten angehen.

#### Überarbeitung der NEC-Richtlinie

- Sicherstellung der Einhaltung der nationalen Emissionsgrenzwerte von Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>),
  Stickstoffdioxide (NOx), flüchtigen organischen Verbindungen (NMVOC) und Ammoniak (NH<sub>3</sub>)
  bis 2020
- Verschärfung der Emissionsgrenzwerte ab 2020 und ab 2030





- Aufnahme zwei neuer Luftschadstoffe: Feinstaubpartikel (Black Carbon; PM<sub>2,5</sub>) und Methan (CH<sub>4</sub>) ab 2020
- Überprüfung von Emissionszwischenzielen in 2025
- Anerkennung der Klagerechte von Bürgern und Nichtregierungsorganisationen bei Verstößen gegen die Richtlinie

#### Richtlinie zu mittelgroßen Feuerungsanlagen

In der EU gibt es insgesamt 140.000 mittelgroße Feuerungsanlagen mit einer Wärmeleistung von 1 bis 50 Megawatt zur Stromerzeugung, Beheizung und Kühlung von Gebäuden oder Wärmeerzeugung in der Industrie. Bisher fehlte eine Regulierung in der EU, obwohl die Anlagen erheblich zur Luftverschmutzung beitragen. Deshalb sieht die Richtlinie die Registrierung mittelgroßer Feuerungsanlagen sowie Grenzwerte für Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Stickstoffdioxide und Feinstaub vor, um die schädlichen Emissionen zu reduzieren.

# **AUSWIRKUNGEN**

Werden die vorgeschlagenen Maßnahmen in dieser Form von den Mitgliedstaaten bis 2030 eingehalten, sieht die Kommission in ihrer <u>Folgenabschätzung</u> folgende Vorteile für die Europäische Union:

- Die Menschen in der EU werden durch saubere Luftverhältnisse ein gesünderes und längeres Leben führen. Die durch Luftverschmutzung hervorgerufenen Todesfälle werden pro Jahr um 500.000 verringert.
- Die externen Gesamtkosten der Luftverschmutzung gehen um 40 Milliarden Euro gegenüber dem Referenzwert von 212 Milliarden zurück.
- Hinzu kommen enorme Vorteile und Einsparungen durch intaktere Ökosysteme.
- Die jährlichen Ausgaben für die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte von 3.3 Milliarden Euro entsprechen somit nur einem Zwölftel der insgesamt eingesparten externen Kosten.

### PROZESS (STAND: APRIL 2015)

Bei der Vorstellung des neuen <u>Arbeitsprogramms</u> der EU-Kommission im Dezember 2014 stand das Luftqualitätspaket auf der <u>Rückzugs- und Änderungsliste</u>. Das EU-Parlament stimmte Anfang Februar mit <u>60-prozentiger Mehrheit</u> für die Beibehaltung des Paketes. Auch die <u>28 Umweltministe-rInnen</u> der Mitgliedsstaaten forderten die Kommission auf, das Paket weiter zu verhandeln. Nach dem offiziellen Beschluss des Arbeitsprogramms der Kommission Ende Februar ist klar, dass die EU-Institutionen weiter an dem Luftqualitätspaket arbeiten werden. <u>Umweltkommissar Karmenu Vella</u> hat vor dem Umweltausschuss im Februar erklärt, dass er es an die Zielen des Energie- und Klimaprogramms 2030 anpassen und den bürokratischen Aufwand verringern will. Die vorgeschlagenen Emissionsgrenzwerte will er dabei beibehalten.

Derzeit prüfen das Europäische Parlament und der Rat die <u>Richtlinie zur Verminderung nationaler Emissionsgrenzwerte</u>. Der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des EU-Parlaments (IT-RE) hat Ende März 2015 über die NEC-Richtlinie abgestimmt. Der Umweltausschuss hat die Richtlinie Mitte April diskutiert. Die VertreterInnen des ITRE wollen die <u>Aufnahme von Methan im Jahr 2020</u> streichen, der Umweltausschuss befürwortete den Grenzwert hingegen.

Einer Begrenzung von Quecksilber unter der NEC-Richtlinie haben beide Ausschüsse zugestimmt. Zudem haben die Abgeordneten Flexibilitätsbestimmungen für die Schifffahrt abgelehnt, die es Mitgliedstaaten erlauben würden, schädliche Emissionen aus diesem Sektor auf andere Verursa-



cher von Schadstoffen umzulagern. Die Abstimmung im EU-Parlament zur NEC-Richtlinie folgt voraussichtlich Mitte Juli dieses Jahres.

Zur <u>Richtlinie für die Einführung von Emissionsgrenzen für mittelgroße Verfeuerungsanlagen</u> hat der <u>Rat im Dezember 2014</u> Stellung bezogen. Er schlägt vor, Betreiber von Raffinerien, Anlagen auf großen landwirtschaftlich genutzten Flächen und Inseln sowie alle Feuerungsanlagen, die nicht länger als 1000 Stunden im Jahr laufen, von der Regelung auszuschließen. Auch führt der Rat eine Liste von Ausnahmen für die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte ein: Das gilt für Befeuerungsanlagen mit beschränkter Laufzeit (maximal 11.000 Stunden) unter fünf Megawatt bis 2035 und für Anlagen über fünf Megawatt bis 2030. Hinzukommt eine spezifische Aufschiebung von fünf Jahren für Fernwärmeanlagen. Der Umweltausschuss des Europaparlaments wird seine Stellungnahme zur Richtlinie im Mai 2015 abgeben.

### **POSITIONEN DER VERBÄNDE**

Das <u>Europäische Umweltbüro (EEB)</u> begrüßte den Vorschlag zwar grundsätzlich, stellte aber gemeinsam mit vier anderen europäischen Umweltorganisationen der EU-Kommission ein <u>schlechtes</u> Zeugnis aus:

- Die <u>Emissionsziele der NEC-Richtlinie</u> bis 2020 sind nicht ambitioniert genug und stellen keine Verschärfung der bisherigen EU-Gesetzgebung dar.
- Neue Emissionsziele auf 2030 zu veranschlagen ist zu spät.
- Für die Überprüfung der Emissionsziele in 2025 gibt es keinen gesetzlichen Zwang. Es ist zu erwarten, dass die Ziele erst in 2030 erreicht werden.
- Die Einschränkung von Quecksilber fehlt in der NEC-Richtlinie sowie im Vorschlag zu mittelgroßen Feuerungsanlagen.
- Eine Begrenzung der Methan- sowie Ammoniakausstöße sind nicht bindend genug für die Landwirtschaft, insbesondere in der Viehwirtschaft, festgelegt.
- Die Emissionsgrenzwerte für mittelgroße Feuerungsanlagen bleiben zum Teil hinter nationalen Vorgaben zurück und müssten früher als 2030 eingeführt werden. Weitere Luftschadstoffe sollten ebenfalls erfasst sowie Emissionsbeschränkungen an Grenzwerte, welche mit Bester Verfügbarer Technik erreicht werden könnten, angepasst werden.
- Das Recht von Bürgern und NGOs gegen Vertragsverletzungen ihrer Mitgliedstaaten vorzugehen, muss klar anerkannt werden.

Das Organisationsbündnis appellierte an Parlament und Ministerrat, die Gesetzesvorschläge schnell zu bearbeiten und entsprechend nachzubessern.

Zudem beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe von neun europäischen Umweltorganisationen (unter anderem NABU, BUND und die Deutsche Umwelthilfe) für eine verbesserte Umsetzung der Rechtssetzung zur Luftqualität. Das Projekt nennt sich <u>Clean Air</u> und hat ebenfalls <u>Kritik und Empfehlungen</u> für das Luftpaket formuliert.