Ministerium für Umwelt,
Naturschutz und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen

Saubere Luft für Europa

Zum Stand der Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie

Dr. Volker Ochsenfahrt
Referatsleiter Luftreinhaltung im MUNV NRW und
Bundesratsbeauftragter für das Dossier

Die EU-Luftqualitätsrichtlinie

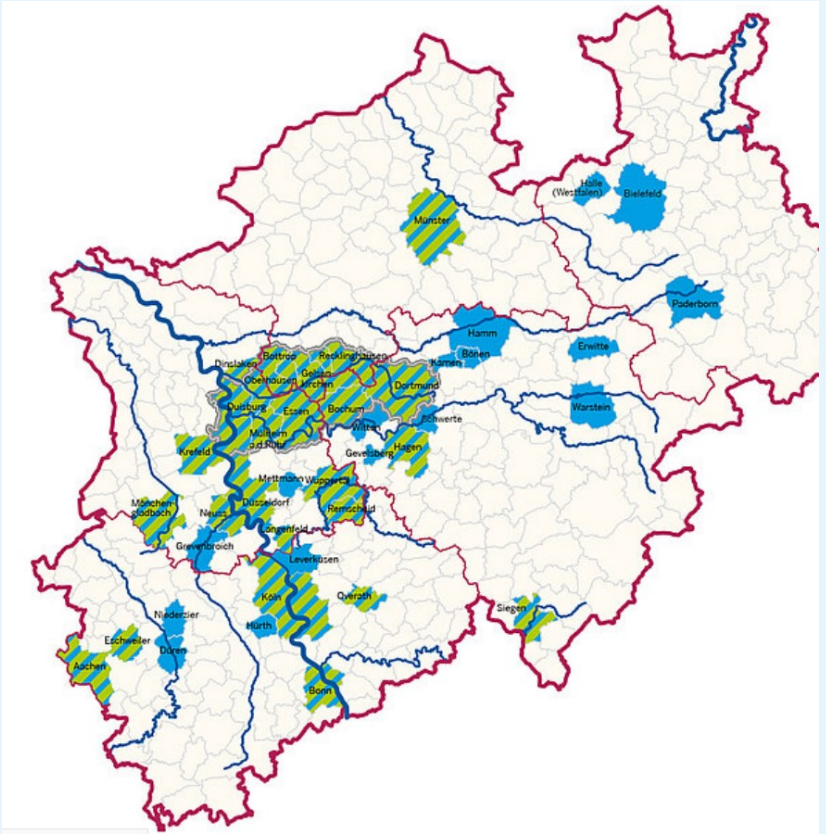
Die EU-Luftqualitätsrichtlinie enthält europaweit geltende Bestimmungen zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität.

Unter anderem enthält die LQRL verbindliche Grenzwerte sowie Zielwerte für verschiedene Luftschadstoffe wie Stickstoffdioxid, Feinstaub, Schwefeldioxid, Ozon, Blei und andere Schwermetalle sowie Benzol und Benzo(a)pyren.

Die LQRL wurde innerstaatlich im BImSchG und der 39. BImSchV umgesetzt.

Vollzug in NRW

Das LANUV überwacht und modelliert die Luftqualität (u.a. Betrieb des Landesmessnetzes), die Bezirksregierungen stellen Luftreinhaltepläne auf und stellen deren Vollzug sicher.
Das MUNV übt die Fachaufsicht aus.



Der Weg zur Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie (1)

European Green Deal -> Zero Pollution Action Plan:
Ziel der Null-Verschmutzung bis 2050

Neue WHO-Empfehlungen im Jahr 2021:

Gesundheitliche Herleitung -> Festlegung anhand des niedrigsten Werts, bei dem gesundheitsschädliche Auswirkungen zweifelsfrei nachgewiesen wurden

Luftverschmutzungen stellen in Europa das größte Gesundheitsrisiko aus der Umwelt dar.
Sie tragen zu den häufigsten Todesursachen wie z.B. Herz-Kreislauf-Erkrankungen bei.

Kommissionsvorschlag für eine neue Luftqualitätsrichtlinie:

Festlegung von „Zwischenzielen“ ab 2030, langfristiges Ziel der Null-Verschmutzung im Jahr 2050 (= Absenkung auf das Niveau der WHO-Empfehlungen)

Der Weg zur Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie (2)

Wie verläuft das Gesetzgebungsverfahren?

- Vorschlag der EU-Kommission: 26.10.2022
- Beratungen im Europäischen Parlament (Ausschuss: ENVI) und im Rat (auf Arbeitsebene: Ratsarbeitsgruppe)
- Abstimmung im Europäischen Parlament: 13.09.2023
- Abstimmung im Rat (qualifizierte Mehrheit): 08.11.2023
  Knappe Mehrheit: 23 von 27 Staaten (ca. 71% der Bevölkerung) haben mit Ja gestimmt, Deutschland hat sich enthalten
  (qualifizierte Mehrheit = 55% der Mitgliedstaaten und 65% der EU-Bevölkerung)
- Trilog hat am 16.11.2023 begonnen
- Kompromisstext muss abschließend vom Europäischen Parlament und vom Rat bestätigt werden

Vorschläge der KOM für neue Grenz- und Zielwerte (1)

Schadstoff	Mittelungszeitraum	Aktuelle Richtlinie	KOM-Vorschlag	WHO-Empfehlung
Stickstoffdioxid (NO_2) in µg/m³	1 Jahr	40	20	10
	24 Stunden	-	50 18 Tage / Jahr	25
	1 Stunde	200 18 Stunden / Jahr	200 1 Stunde / Jahr	200
Feinstaub PM_{10} in µg/m³	1 Jahr	40	20	15
	24 Stunden Erlaubte Überschreitung Alarmschwelle	50 35 Tage / Jahr -	45 18 Tage / Jahr 90 an drei aufeinanderfolgenden Tagen	45 99. Perzentil (d.h. 3-4 Überschreitungen pro Jahr)
Feinstaub $PM_{2,5}$ in µg/m³	1 Jahr	25	10	5
	24 Stunden Erlaubte Überschreitung Alarmschwelle	- - -	25 18 Tage / Jahr 50 an drei aufeinanderfolgenden Tagen	15 99. Perzentil (d.h. 3-4 Überschreitungen pro Jahr)
Schwefeldioxid (SO_2) in µg/m³	1 Jahr	20[a]	20	-
	24 Stunden Erlaubte Überschreitung	125 3 Tage / Jahr	50 18 Tage / Jahr	40 99. Perzentil (d.h. 3-4 Überschreitungen pro Jahr)
	1 Stunde Erlaubte Überschreitung	350 24 Stunden / Jahr	350 1 Stunde / Jahr	10 Minuten: 500

[a] Bisher nur als kritischer Wert zum Schutz der Vegetation, jetzt auch als Grenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit.

Vorschläge der KOM für neue Grenz- und Zielwerte (2)

Schadstoff	Mittelungszeitraum	Aktuelle Richtlinie	KOM-Vorschlag	WHO-Empfehlung
Ozon (O_3) in µg/m³	8 Stunden (tägl. Maximum)	120	120 (langfristiges Ziel: 100)	100
	Erlaubte Überschreitung (3 Jahresmittel)	25 Tage / Jahr	18 Tage / Jahr (langfristiges Ziel 3 Tage / Jahr)	99. Perzentil (d.h. 3-4 Überschreitungen pro Jahr)
Kohlenmonoxid (CO) in mg/m³	24 Stunden	-	4	4
	Erlaubte Überschreitung	-	18 Tage / Jahr	99. Perzentil (d.h. 3-4 Überschreitungen pro Jahr)
	8 Stunden (tägl. Maximum)	10	10	10
Benzol in µg/m³	1 Jahr	5	3,4	-
Blei in µg/m³	1 Jahr	0,5	0,5	-
Arsen in ng/m³	1 Jahr	6 (nur Zielwert)	6,0	-
Cadmium in ng/m³	1 Jahr	5 (nur Zielwert)	5,0	-
Nickel in ng/m³	1 Jahr	20 (nur Zielwert)	20	-
Benzo(a)pyren in ng/m³	1 Jahr	1 (nur Zielwert)	1,0	-

Vorschlag der KOM für eine flächendeckende Verbesserung der Luftqualität

Neben den Hotspots soll künftig auch die **Exposition der Bevölkerung in der Fläche** betrachtet werden (average exposition reduction obligation, „AERO“):

Nach dem Vorschlag der KOM muss die **durchschnittliche städtische Hintergrund-belastung** für NO_2 und $PM_{2.5}$ ab 2030 in jedem Jahr **25% niedriger sein als 10 Jahre zuvor** …

… bis das Expositionsminderungsziel erreicht ist: für NO_2 = 10 µg/m³ und für $PM_{2.5}$ = 5 µg/m³.

Damit soll bis 2050 eine **Angleichung an die WHO-Empfehlungen** erreicht werden.

Weitere Neuerungen in dem Entwurf der LQRL

- **Luftreinhaltepläne**
  - umfangreichere Vorgaben für die Luftreinhalteplanung
  - LRP auch für den Ozon-Zielwert und die Expositionsminderungspflicht
  - gemeinsame / koord. LRP bei grenzüberschreitender Luftverschmutzung
- **Monitoring Supersites** mit umfangreichem Messprogramm
- Messverpflichtungen für „**pollutants of emerging concern**“, u.a. ultrafeine Partikel (UFP), Ruß (EC/OC), Ammoniak (NH_3)
- **Grenzwerte statt Zielwerte** für Arsen, Cadmium, Nickel und Benzo(a)pyren
- verbindliche Anwendung von **Modellen** zur Beurteilung der Luftqualität, danach Verifizierung durch Messungen
- Recht auf **Schadensersatz** bei Gesundheitsschäden, Beweislastumkehr für die Kausalität, Sammelklagen

Einigung des Rats am 08.11.2023

- keine Veränderung der **Grenzwerte** oder des **Stichtags 2030**; aber für Schwermetalle außer Blei sowie BaP bis 2030 nur Zielwert
- **Fristverlängerung** auch für Benzol und BaP, für max. 10 Jahre und auch dann, wenn a) im Gebiet ein hoher Anteil von **Haushalten mit niedrigem Einkommen** liegt und das BIP des MS unter dem EU-Durchschnitt liegt oder b) wenn eine **Modellierung** zeigt, dass die Grenzwerte trotz „angemessener und verhältnismäßiger Maßnahmen“ nicht erreicht werden können; die KOM erstellt in einem Durchführungsrechtsakt eine Liste solcher Maßnahmen
- [sonstige Verlängerungsgründe: site-specific dispersion characteristics, orographic boundary conditions, adverse climatic conditions or transboundary contributions]
- **Expositionsminderungspflicht**: **Herausnahme des Jahrs 2020** aus der Berechnung; **Minderungsverpflichtung nur 15%**, wenn Ausgangswert <12 µg/m³ bei $PM_{2.5}$ oder <20 µg/m³ bei NO_2
- **Luftreinhalteplan für Expositionsminderungspflicht** für flexiblere Gebietsgröße (kleiner oder auch größer als Bundesland)
- **Luftreinhalteplan Ozon** für flexiblere Gebietsgröße; kein LRP notwendig „when there is no significant potential … to address the exceedance“
- **Art. 28 (Schadensersatz)** abgemildert (keine Umkehr der Beweislast, keine Sammelklagen)

Votum des Europaparlaments am 13.09.2023 (1)

- **Grenzwerte** ab 2030 wie KOM, darüber hinaus ab 2035 Grenzwerte wie WHO sowie strengere Grenzwerte für Blei und Benzol, strengerer Zielwert für Ozon
- ambitioniertere **Expositionsminderungspflicht** (Senkung um 25% im Vergleich zum AEI vor sieben Jahren (KOM: 10 Jahre), kleineres Gebiet)
- strengere Vorgaben für **Ozon**
- **stärkere Messverpflichtungen**: 1 monitoring supersite im städtischen Hintergrund auf 2 Mio. Einwohner (KOM: 10 Mio.), größerer Messumfang;
  zusätzliche Messungen von UFP, Ruß, Ammoniak und Quecksilber
- **Luftqualitätsfahrplan** für die Grenzwerte ab 2035 sowie für Ozon
- beschleunigte **Luftreinhalteplanung**

Votum des Europaparlaments am 13.09.2023 (2)

- **Informationsschwellen** nicht nur für Ozon, sondern auch für SO_2, NO_2, PM_{10} und $PM_{2.5}$ bei Überschreitung an drei aufeinander folgenden Tagen
- stärker vereinheitlichter **Luftqualitätsindex**
- stärkere Berücksichtigung **empfindlicher und gefährdeter Bevölkerungsgruppen**
- ausgeweitete **Informationspflichten**
- **Rechtsschutz** weiter ausgebaut, **Umkehr der Beweislast** verschärft (schon bei Vermutung, dass ein Verstoß zum Schaden beigetragen hat)
- Stärkere Vorgaben für **Inhalte des Luftreinhalteplans**
  (mögliche Maßnahmen z.B. emissionsfreie Zonen, Umweltzonen gemäß der jüngsten Euronorm, autofreie Viertel)

Ausblick: womit ist zu rechnen?

- die **Grenzwerte ab 2030** sind unstreitig und werden kommen
- die **Expositionsminderungspflicht** wird kommen (Ambitionsniveau noch offen)
- Aufstellung von zahlreichen **Luftreinhalteplänen** ab 2026 – auch für die Expositionsminderungspflicht und (ggf. eingeschränkt) für Ozon
  (die RL sieht vor, dass Luftreinhaltepläne aufgestellt werden müssen, wenn die Werte zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der RL über den künftig geltenden Grenzwerten liegen, damit diese bis zum Jahr 2030 bzw. so schnell wie möglich erreicht werden)
- umfangreiche **Messverpflichtungen** einschließlich **monitoring supersites** und Messung zusätzlicher Stoffe (u.a. UFP, Ammoniak, Ruß, Ozon-Vorläuferstoffe, PAK)
  genauer Umfang und einzelne Stoffe (z.B. Quecksilber) sind noch unklar

Ausblick: noch offene Fragen

- **Zweite Ebene von Grenzwerten** (ggf. auf WHO-Niveau) in dem Zeitraum zwischen 2035 und 2050?
- **Verlängerungsmöglichkeiten** noch in der Diskussion, für DE ggf. schwierig
- Zielwert für **Ozon**, stärker verpflichtende Ausgestaltung?
- **Luftqualitätsfahrplan** für die zweite Ebene & Ozon ab 2026?
- Rolle der **Modellierung**? (Rat: keine verpflichtende Modellierung zusätzlich zu Messungen, wenn Grenzwerte überschritten werden)
- **Alarm- und Informationsschwellen** (EP weitergehend), kurzfristige Aktionspläne?
- Weitergehende **Informationspflichten** (Vorschlag EP)?

Fahrplan für das weitere Verfahren

laufend: Trilog

Bis Ende 2023 wohl nur noch technische Gespräche

Befassung der Ratsarbeitsgruppe zwischen den Trilog-Runden

Politische Einigung bis Februar 2024 notwendig, damit die Institutionen vor der Europawahl zustimmen können

Vielen Dank!