



CPHP

Centre for
Planetary Health
Policy

Die Luft wird gesünder

Kernpunkte der novellierten EU-Luftqualitätsrichtlinie

Dorothea Baltruks, Marie Jung

Policy Brief P-01-2024
DOI: 10.5281/zenodo.12536812

Im Herbst 2024 wird die finale Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zur novellierten Luftqualitätsrichtlinie erwartet. Dieser Policy Brief gibt einen Überblick über die Chancen, die die Novellierung für eine verbesserte Luftqualität bietet und damit auch für die Bevölkerungsgesundheit in Europa.

Luftverschmutzung noch immer großes Gesundheitsrisiko

Seit den 1980er Jahren hat die Luftreinhaltepolitik der Europäischen Union (EU) dazu geführt, dass die Emissionen der relevantesten Luftschadstoffe erheblich zurückgegangen sind. Dennoch stellt Luftverschmutzung noch immer das größte umweltbedingte Gesundheitsrisiko für Europäer:innen dar und gefährdet zudem die Ökosysteme und die biologische Vielfalt.¹ Die aktuell geltenden Grenzwerte, die festlegen, wie hoch die Konzentration von bestimmten Schadstoffen in der Luft sein darf, sind aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht zu hoch. Das zeigt sich daran, dass trotz der Grenzwerte Luftverschmutzung in Europa jährlich zu etwa einer halben Million vorzeitiger Todesfälle – vorwiegend durch nicht übertragbare Krankheiten wie chronisch obstruktive Lungenerkrankung, Schlaganfall, Lungenkrebs oder ischämische Herzkrankheit – führt.² Gleichzeitig könnte Europa durch die Einhaltung der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen Grenzwerte wirtschaftliche Kosten von rund 31 Mrd. Euro vermeiden.³

Auch in Deutschland sind die Konzentrationen von Schadstoffen in der Luft in den letzten Jahrzehnten gesunken, sodass die aktuellen Grenzwerte der EU aus dem Jahr 2008 inzwischen fast flächendeckend eingehalten werden können.⁴ Gleichzeitig verursacht Luftverschmutzung hierzulande noch immer eine erhebliche Krankheitslast. Im Jahr 2021 war alleine die Belastung mit Feinstaubpartikeln mit einem Durchmesser von weniger als 2,5 Mikrometer ($PM_{2,5}$) für 6% der Lungenkrebs-Krankheitslast, 5% der Krankheitslast durch Chronisch Obstruktive Lungenerkrankung (COPD), 9% der Schlaganfall-Krankheitslast, 8% der Krankheitslast durch ischämische Herzkrankungen und 8% der Krankheitslast durch Diabetes Typ 2 verantwortlich.⁵ Im Jahr 2020 gingen 28.900 vorzeitige Todesfälle in Deutschland auf $PM_{2,5}$ zurück, der Schadstoff NO_2 (Stickstoffdioxid) verursachte ca. 10.000 und Ozon ca. 4.600 vorzeitige Todesfälle.⁶ Daran zeigt sich, dass die Grenzwerte von 2008 keinen angemessenen Gesundheitsschutz für die Bevölkerung bieten.

Veraltete Grenzwerte für Luftschadstoffe werden erneuert

Im Jahr 2021 veröffentlichte die WHO neue Richtwerte, die auf einer umfassenden Überprüfung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den globalen gesundheitlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung basieren und damit den wissenschaftlichen Standard setzen.⁷ Bereits zuvor führte die Europäische Kommission einen „Fitness-Check“ unter Einbindung der Öffentlichkeit durch, um zu überprüfen, ob die bestehenden Richtlinien (2008/50/EC und 2004/107/FC) zweckdienlich sind und einen geeigneten

Rechtsrahmen bieten, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen.⁸ Diese Evaluation ergab, dass die bisherigen Luftqualitätsrichtlinien zwar zu einer guten Überwachung der Luftqualität geführt haben, jedoch nicht ausreichend Maßnahmen von den EU-Mitgliedsstaaten ergriffen werden, um die Luftqualitätsnormen einzuhalten und Überschreitungen zu minimieren.

Infolgedessen legte die Europäische Kommission im Oktober 2022 als Teil des Euro-

päischen Null-Schadstoff-Aktionsplans im Rahmen des Grünen Deals einen Vorschlag für eine Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinien vor. Darin empfahl die EU-Kommission verschärfte Grenzwerte, die sich näher an der Leitlinie der WHO orientieren.⁹ Nach intensiven Verhandlungen zwischen EU Parlament, EU Kommission und dem Rat der EU, gab es im Februar eine Einigung auf

einen finalen Text, der im April 2024 vom EU Parlament mit großer Mehrheit angenommen wurde. Nun muss die neue Richtlinie im Herbst 2024 auch vom Rat verabschiedet werden, bevor sie im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden und in Kraft treten kann. Anschließend haben die Mitgliedsstaaten zwei Jahre Zeit, um die neuen Vorschriften in nationales Recht umzusetzen.

Kernpunkte der novellierten Luftqualitätsrichtlinie

Der neue Richtlinientext¹⁰ führt die beiden bisher bestehenden Richtlinien „2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa“ und „2004/107/EG über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft“ zusammen. Er beinhaltet strengere **Grenz- und Zielwerte** für einige Schadstoffe (siehe Tabelle 1), die bis 2030 erreicht werden sollen.ⁱ Allerdings können Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen eine Fristverlängerung bis 2035 bzw. 2040 beantragen. Außerdem ist eine vollständige Angleichung an die WHO-Richtwerte nicht vorgesehen.

Wenn die zu erreichenden Grenz- und Zielwerte zwischen 2026 und 2029 überschritten werden, müssen die Mitgliedstaaten einen **Luftqualitätsfahrplan** erstellen, der Maßnahmen und Strategien enthält und um einen Umsetzungsbericht ergänzt wird, um die Einhaltung der Luftqualitätsnormen innerhalb der Frist zu gewährleisten. Im Falle einer Fristverlängerung sollen in diesem Fahrplan Maßnahmen festgelegt werden, um den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten.

Zudem müssen **Luftqualitätspläne** erstellt werden, sofern die Grenzwerte in bestimmten Regionen nicht erreicht wurden. Diese Pläne sollen Maßnahmen und Strategien zur Erreichung der Grenz- und Zielwerte

oder „Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition“ beinhalten. Wenn die Gefahr besteht, dass in einem bestimmten Gebiet die Alarmschwelle für einen/mehrere Schadstoffe überschritten werden, müssen die Mitgliedsstaaten Pläne für kurzfristige Maßnahmen erstellen.

Zusätzlich soll durch die neue Richtlinie ein regelmäßiger **Überprüfungsmechanismus** eingeführt werden. Die Europäische Kommission wird demnach bis 2030 und danach alle fünf Jahre die Rechtsvorschriften auf Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse bewerten. Damit wird ermöglicht, weitere bisher noch nicht regulierte Schadstoffe in die Richtlinie mitaufzunehmen, strengere Luftqualitätsnormen einzuführen oder weitere Maßnahmen vorzuschlagen.

Außerdem sollen **Großmessstellen** („Super-sites“) eingeführt werden, die besonders umfangreich ausgestattet sind und auch Schadstoffe beobachten können, deren Schädlichkeit noch nicht wissenschaftlich erwiesen ist – wie z.B. ultrafeine Partikel. Mindestens eine Großmessstelle pro 10 Mio. Einwohner:innen in städtischen und eine pro 100.000 km² in ländlichen Gebieten sind erforderlich.ⁱⁱ

Des Weiteren sollen **Informationen für die Öffentlichkeit** noch besser zugänglich ge-

i Die Grenzwerte entsprechen den Zwischenzielen (IT4) der WHO.

ii Anpassungen für kleinere oder bevölkerungsärmere Mitgliedsstaaten sind möglich.

macht und der Zugang zu Gericht verbessert werden, sodass EU-Bürger:innen ihr Recht auf Schadensersatz für Gesundheitsschäden geltend machen können. Folglich werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen öffentlich zugänglichen Luftqualitätsindex zu erstellen, der stündliche Aktualisierungen der Luftqualität für SO₂, NO₂, PM₁₀, PM_{2,5} und O₃ bietet. Diese Indizes sollen in allen Mitgliedsstaaten vergleichbar sein und auch Informationen zu gesundheitlichen Auswirkungen bereitstellen. Damit ermöglicht die neue Richtlinie Bürger:innen und Nicht-

regierungsorganisationen eine aktive Rolle in der Überwachung und Durchsetzung der Luftqualitätsnormen einzunehmen.

Durch die neue Richtlinie werden in Gebieten mit nicht eingehaltenen Grenzwerten **Modellrechnungen** zwingend, während in anderen Gebieten weniger intensive Überwachungsmethoden ausreichen.

Es stehen EU-Mittel für die Umsetzung der neuen Richtlinie von bis zu 147 Mrd. Euro für den Zeitraum 2021-2027 zur Verfügung.¹¹

Tabelle 1

Auswahl einiger Luftschadstoffgrenzwerte bis und ab 2030 im Vergleich zu den WHO-Empfehlungen.¹²

Luftschadstoff	EU-Grenzwerte bis 2030	EU-Grenzwerte ab 2030	WHO-Empfehlung	Mittelungszeitraum
PM_{2,5}	-	25 µg/m ³ (-18d)	15 µg/m ³ (-3d)	1 Tag
	25 µg/m ³	10 µg/m ³	5 µg/m ³	1 Kalenderjahr
PM₁₀	50 µg/m ³ (-35d)	45 µg/m ³ (-18d)	45 µg/m ³ (-3d)	1 Tag
	40 µg/m ³	20 µg/m ³	15 µg/m ³	1 Kalenderjahr
NO₂	200 µg/m ³ (-18h)	200 µg/m ³ (-3h)	200 µg/m ³ (-1h)	1 Stunde
	-	50 µg/m ³ (-18d)	50 µg/m ³ (-3d)	1 Tag
	40 µg/m ³	20 µg/m ³	10 µg/m ³	1 Kalenderjahr
SO₂	125 µg/m ³ (-3d)	50 µg/m ³ (-18d)	40 µg/m ³ (-3d)	1 Tag
Benzol	5 µg/m ³	3.4 µg/m ³	1.7 µg/m ³	1 Kalenderjahr

Für Ozon wurden keine Grenzwerte sondern Zielwerte festgelegt. Die Zielwerte pro Kalenderjahr für Arsen, Kadmium, Nickel und Benzo(a) Pyrene werden ab 2030 zu Grenzwerten.

Ausblick auf die Umsetzung in Deutschland: Synergien mit Klima- und Umweltpolitik

Für einen besseren Gesundheitsschutz und um die neue Luftqualitätsrichtlinie umzusetzen werden auch in Deutschland weitere Maßnahmen zur Luftqualitätsüberwachung und Luftreinhaltung erforderlich sein.¹³ Zwar wird es auch Deutschland möglich sein, die Einhaltung der Grenz- und Zielwerte auf 2035 oder 2040 zu verschieben,¹⁴ doch für den Gesundheitsschutz und um volkswirtschaftliche Schäden durch Luftverschmutzung zu reduzieren, sollten sie zügig und ambitioniert umgesetzt werden.

Vor allem die Umstellung auf erneuerbare Energien, die Reduzierung der Verbrennung von Biomasse und gesundheitsförderliche Verkehrskonzepte werden nötig sein, wobei große Synergien mit den Klima- und Umweltschutzziele und -plänen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bestehen.¹⁵

Nach dem Beschluss der Luftqualitätsrichtlinie im Herbst wird das CPHP eine vertiefte Analyse der Änderungen und die Implikationen für Deutschland veröffentlichen.



Bei der CPHP-Fachtagung Ende Mai 2024 präsentierten und diskutierten hochkarätige Expert:innen, was die neue Luftqualitätsrichtlinie beinhaltet, welche Chancen sie für die Bevölkerungsgesundheit bringen kann und was sie für Deutschland bedeutet. Schauen Sie sich [hier](#) die Aufzeichnung der Veranstaltung an.



© CPHP, 2024

Alle Rechte vorbehalten
Centre for Planetary Health Policy
Cuvrystr. 1, 10997 Berlin

Das CPHP ist eine unabhängige Denkfabrik, die zu Gesundheitspolitik und globalen Umweltveränderungen arbeitet.

Zitationsvorschlag: Baltruks, B., Jung, M. (2024). Die Luft wird gesünder. Kernpunkte der novellierten EU-Luftqualitätsrichtlinie. P-01-2024. https://cphp-berlin.de/wp-content/uploads/2024/06/CPHP_Policy-Brief_01-2024.pdf [26. Juni 2024].

CPHP-Publikationen unterliegen einem dreistufigen internen Überprüfungsverfahren und geben die Auffassung der Autor:innen wieder.

Policy Briefs sind kurze und prägnante Analysen aktueller politischer Herausforderungen im Zusammenhang mit Planetarer Gesundheit. Durch eine Zusammenfassung des aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstandes vermitteln sie evidenzbasierte Hintergrundinformationen, stellen die verfügbaren politischen Optionen vor und leiten daraus Handlungsempfehlungen ab.

info@cphp-berlin.de
www.cphp-berlin.de

Gefördert durch:

STIFTUNG
MERCATOR

Literatur

- 1 European Environment Agency (2024). Europe's air quality status 2024. <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024> [24. Juni 2024].
- 2 WHO (2023). Internationaler Tag der sauberen Luft für einen blauen Himmel: Bekämpfung der Luftverschmutzung erfordert stärkere Partnerschaften, mehr Investitionen und geteilte Verantwortung. <https://www.who.int/europe/de/news/item/07-09-2023-international-day-of-clean-air-for-blue-skies-stronger-partnerships-more-investments-and-shared-responsibility-needed-to-tackle-air-pollution> [24. Juni 2024].
- 3 Conti, S. et al. (2020). The economic impact of air pollution: a European assessment. *European Journal of Public Health*, 30(5).
- 4 Kessinger, S. 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. [12. Juni 2024].
- 5 Tobollik, M. et al. (2022). Burden of disease due to ambient particulate matter in Germany – explaining the differences in the available estimates. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19(20), 13197
- 6 European Environment Agency (2023). Air quality in Europe 2022: Health impacts of air pollution in Europe 2022 Table 2. <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution-table2> [24. Juni 2024].
- 7 WHO (2021). WHO global air quality guidelines. Particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/345329/9789240034228-eng.pdf> [17. Oktober 2023].
- 8 Europäische Kommission (Hg.). Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Eignungsprüfung (Zusammenfassung) der Luftqualitätsrichtlinien Richtlinie 2004/107/EG über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft und Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, 28. November 2019.
- 9 Ibid.
- 10 Ambient air quality and cleaner air for Europe, Consolidated Text P9_TC1-COD(2022)0347, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0319_EN.html#title2 [24. Juni 2024].
- 11 European Commission, Clean-air tracking. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en [24. Juni 2024].
- 12 Vivienne Halleux (2024). Revision of EU air quality legislation. Setting a zero pollution objective for air. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747087/EPRS_BRI\(2023\)747087_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747087/EPRS_BRI(2023)747087_EN.pdf) [26. Juni 2024]
- 13 Berger, J. (2023). Beurteilung der vorgeschlagenen neuen Grenzwerte zur Luftqualität. Umweltbundesamt; Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/regelungen-strategien/luftreinhalte-in-der-eu/ueberarbeitung-der-richtlinie-zur-luftqualitaet/beurteilung-der-vorgeschlagenen-neuen-grenzwerte> [24. Juni 2024].
- 14 Deutscher Bundestag (2024). Drucksache 20/11038. Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 8. April 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. <https://dip.bundestag.de/vorgang/verhandlungserfolg-deutschlands-im-trilogverfahren-zur-novellierung-der-eu-luftqualitaet-richtlinie/311270> [12. Juni 2024].
- 15 Sachverständigenrat für Umweltfragen (2023). Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken – Sondergutachten. Berlin: Geschäftsstelle des SRU.