

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **DIHK-Stellungnahme zum Fahrplan für den Fitness-Check der EU-Luftqualitäts-Richtlinie (Stand 23.08.2017)**

*(English translation can be found on page 10)*

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) ist die Spitzenorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) in Deutschland und vertritt damit 3,6 Mio. Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungen. Alle deutschen Unternehmen im Inland – ausgenommen Handwerksbetriebe, freie Berufe und landwirtschaftliche Betriebe – sind per Gesetz Mitglied einer IHK. Der DIHK koordiniert ferner das Netzwerk der 130 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft in 90 Ländern weltweit.

Von den positiven Auswirkungen einer guten Luftqualität auf die Gesundheit von Menschen können viele Unternehmen profitieren. Die Industrie- und Handelskammern unterstützen deshalb seit vielen Jahren Bemühungen zur Luftreinhaltung in Deutschland. Durch Beratung und Information sensibilisieren und klären sie Unternehmen über freiwillige wie rechtsverbindliche Maßnahmen beispielsweise im betrieblichen Umweltschutz oder Mobilitätsmanagement auf. Auch beraten IHKs Verwaltungen als Träger öffentlicher Belange bei der Erstellung oder Fortschreibung der mehr als 150 Luftreinhaltepläne in Deutschland und übernehmen selbst Verantwortung bei der Umsetzung darin geplanter Maßnahmen bspw. im Geschäfts- und Wirtschaftsverkehr.

#### **Zusammenfassung**

Der DIHK unterstützt die Bemühungen der EU-Kommission zur Luftreinhaltung und zur Weiterentwicklung der Luftqualitäts-Richtlinie. Die Gesamtbewertung der aktuellen Luftqualitätsrichtlinie durch den DIHK fällt gemischt aus:

- Die aufgrund der Richtlinie erarbeiteten und fortgeschriebenen Luftreinhaltepläne in Deutschland haben bei Unternehmen zu einem hohen Maß an zusätzlichen **Informationen und Erkenntnissen über die Luftqualität** geführt. Der DIHK unterstützt deshalb das Vorhaben der EU-Kommission, diese Punkte im Rahmen eines Fitness-Checks weiterzuentwickeln. Dabei sollten allerdings die bestehenden Defizite der Datenqualität, Überwachung und Kommunikation behoben werden.
- Seit Einführung der Richtlinie im Jahr 2008 hat sich die **Luftqualität** deutlich verbessert. Dazu hat die Luftqualitätsrichtlinie selbst allerdings wenig beigetragen. Der

größte Anteil an diesen Erfolgen ist in Deutschland emissionsbegrenzenden Maßnahmen an Feuerungsanlagen und Fahrzeugen zuzuschreiben. Viele Maßnahmen in Luftreinhalte- und Aktionsplänen zur Zugangsbeschränkung bestimmter Fahrzeuge und Baumaschinen mit älteren Schadstoffklassen verursachen hohe Kosten für betroffene Unternehmen und wirken nur wenige Jahre lang.

- Die Grenzwerte für **Stickstoffdioxid** (NO<sub>2</sub>) von 40 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel wurden in der Bundesrepublik im Jahr 2016 an einzelnen Messstationen in mehr als 90 Orten nicht eingehalten. Einige Städte werden - ohne Maßnahmen der Verkehrsbeschränkung - auch über das Jahr 2020 hinaus die Grenzwerte kaum erreichen können. Grund dafür sind vor allem europäische und nationale Vorgaben, die Treibhausgas- und Schadstoffemissionen des Verkehrs adressieren. Um diese Inkohärenz zu beheben, fehlen den in Deutschland mit der Luftreinhaltung beauftragten kommunalen und staatlichen Behörden die geeigneten Instrumente und Kompetenzen. Die aufgrund der Grenzwertüberschreitung nun bereits in ersten Luftreinhalteplänen vorgesehenen Fahrverbote oder die Erweiterung der Umweltzonen (z. B. um eine Blaue Plakette) könnte für die deutsche Wirtschaft zu Kosten in Milliardenhöhe führen.

Die **wichtigsten Empfehlungen** des DIHK für den Fitness-Check sind deshalb:

- Die Regelungen zur Einhaltung der **NO<sub>2</sub>-Grenzwerte** sollten deutlich vor Ende 2019 überprüft werden. Damit Parlament und Rat vor dem Jahr 2020 über eine Richtlinienänderung entscheiden können, die den Mitgliedstaaten einen realistischen Pfad zur Grenzwerterreicherung aufzeigt.
- Der Fitness-Check sollte zudem die fehlende **Kohärenz der Regelungen** mit den Richtlinien zur Emissionsminderung oder Energieeffizienz beheben. Den in Deutschland mit der Luftreinhaltung beauftragten Ländern und Kommunen fehlen für eine effektive Schadstoffminderung die Instrumente und Kompetenzen. Die Verringerung der Schadstoffemissionen des Verkehrs sollte deshalb durch europäische oder nationalstaatliche Richtlinien und Verordnungen erfolgen, die eine nachhaltige Mobilität in Städten unterstützen.
- Für die Periode 2020 bis 2030 sollte der Fitness-Check das Ziel verfolgen, die **Instrumente zur Überwachung und Information** der Luftqualität weiterzuentwickeln. Dabei sollten besonders Messverfahren so verändert werden, dass ihre Ergebnisse verlässlichere Rückschlüsse auf mögliche Gesundheitsgefahren bieten, Datenverfügbarkeit und -qualität verbessern und den Vergleich von Standorten zulassen. Auch sollten die Informationsangebote über die Messwerte für Unternehmen zentral zugänglich sein und vereinheitlicht werden.

## Stellungnahme zu den Inhalten des Fitness-Checks im einzelnen

### Relevanz

- Die **positiven Auswirkungen** auf die Gesundheit von Menschen kann die wirtschaftliche Entwicklung in der EU insgesamt fördern und verbessert die Standortattraktivität vieler Regionen. Saubere Luft reduziert wirtschaftliche Risiken für Unternehmen, wie zum Beispiel nicht vorhersehbare Investitionen in den Emissionsschutz oder den Ausfall von Mitarbeitern. Insbesondere für Unternehmen im Bereich der Verkehrs-, Tourismus- und Gesundheitswirtschaft kann eine hohe Luftqualität in der EU die Nachfrage steigern. Der DIHK unterstützt deshalb die Bemühungen der EU zur Luftreinhaltung.
- Die von der Richtlinie definierten **Luftqualitätsziele** wurden weitgehend erreicht. Allein die NO<sub>2</sub>-Grenzwerte werden in Deutschland - wie in vielen anderen Mitgliedstaaten - heute noch überschritten. Da die von der WHO 2005 verabschiedeten Empfehlungen zur Einhaltung bestimmter Luftqualitätsstandards bisher nicht abschließend weiterentwickelt wurden, erscheinen dem DIHK Diskussionen um ein Absenken der Grenzwerte oder die Aufnahme zusätzlicher Schadstoffe über das Jahr 2020 hinaus verfrüht.

Im Hinblick auf deutlich höhere **Grenzwerte** in den USA (umgerechnet 100 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel) sowie den EU-Arbeitsplatz-Richtgrenzwerten (960 µg/m<sup>3</sup>) sind in Deutschland Zweifel an der Angemessenheit der Grenzwerte aufgekommen. Dies umso mehr, als in der öffentlichen Diskussion die USA als Vorbild in der Luftreinhaltungspolitik bezeichnet werden. Unternehmen in Europa können durch die anspruchsvollen Grenzwerte der Luftqualitäts-Richtlinie (40 µg/m<sup>3</sup>) Wettbewerbsnachteile erfahren. Bevor deshalb strengere Grenzwerte oder die Aufnahme zusätzlicher Schadstoffe für die Periode 2020 bis 2030 diskutiert werden, sollten die bestehenden Grenzwerte sorgfältiger und nachvollziehbarer als bisher auf ihre Vereinbarkeit mit vergleichbaren Bestimmungen und Richtlinien in anderen Staaten überprüft werden.

- Die **Informationen über die Luftqualität** in Deutschland sind durch die Luftqualitätsrichtlinie erheblich verbessert worden. Über die Ergebnisse der Messungen sind besonders Unternehmen in Städten heute umfassend zu Stand und Entwicklung der Luftqualität informiert. Unternehmen, die immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für ihre Anlagen anstreben, können bei ggf. notwendigen Immissionsprognosen (z. B. nach TA Luft) darauf zurückgreifen. Auch können sie Unternehmen bei der Standortwahl unterstützen. Diese Regelungen haben sich – mit Ausnahme der unten beschriebenen Defizite – aus Sicht des DIHK weitgehend bewährt und sollten über das Jahr 2020 hinaus weiterentwickelt werden.

## Effektivität

- Seit Einführung der Richtlinie im Jahr 2008 hat sich die **Luftqualität** in Deutschland deutlich verbessert. Von einem Jahresmittelwert von 26 im Jahr 2008 sank die Feinstaubbelastung für PM<sub>10</sub> auf 21 µg/m<sup>3</sup>. Indikator für die durchschnittliche Exposition von PM<sub>2,5</sub> sank von 16,4 auf 13,4 µg/m<sup>3</sup>. Auch die Jahresmittelwerte für NO<sub>2</sub> an verkehrsnahen Messstationen sanken im gleichen Zeitraum von 45 auf durchschnittlich 39 µg/m<sup>3</sup>.<sup>1</sup> Außer den Werten zu NO<sub>2</sub> werden die Luftqualitätsstandards der EU heute an nahezu allen Messstellen in Deutschland eingehalten.

Diese Erfolge resultieren allerdings nur bedingt aus den Maßnahmen der Luftreinhalteplanung. Maßgeblich sind in erster Linie der technische Fortschritt in der **Abgasreduzierung und -behandlung im Verkehr und bei Kleinf Feuerungsanlagen**. Begleitet von EU-Richtlinien für die Typengenehmigung von Kfz konnten die Emissionen des Verkehrs seit 2008 trotz steigenden Verkehrsaufkommens 8 Prozent PM<sub>10</sub>-, 11 Prozent der PM<sub>2,5</sub>- und 15 Prozent NO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden.<sup>2</sup> Weitere Emissionsreduzierungen resultieren aus den seit 2010 erweiterten Emissionsstandards für Kleinf Feuerungsanlagen (1. BImSchV) in Deutschland.

Auch einzelne im Rahmen der **Luftreinhalteplanung** angeordnete Maßnahmen - wie die Nachrüstung von Kraftwerken, stationärer Stromversorgung von Häfen, Umgehungsstraßen oder Lkw-Durchfahrverbote - konnten Verbesserungen der Luftqualität an einzelnen Messstationen erreichen. Auf die Gesamtemissionen einzelner Quellkategorien hatten diese Maßnahmen jedoch kaum Auswirkungen.

Zentrales Instrument der Luftreinhalteplanung in Deutschland wurde die **Umweltzone**, die heute in 55 Gebieten Deutschlands Verbote für Fahrzeuge und Baumaschinen mit bestimmten Abgasstandards vorgibt. Da die Feinstaubbelastung in vielen Städten jedoch weniger von Abgasemissionen als durch natürlichen und agrarwirtschaftlichen Hintergrund, Feuerungsanlagen oder Aufwirbelungen des Verkehrs entsteht, ist ihre Wirkung bis heute stark umstritten. Der DIHK empfiehlt deshalb, die Luftqualitätsrichtlinie stärker auf Ziele der Überwachung, Untersuchung und Kommunikation der Luftqualität zu konzentrieren. Maßnahmen zur Luftreinhaltung und nachhaltigen Mobilität sollten durch die effektiveren anlagen-, verkehrs- oder produktbezogene Richtlinien erfolgen.

- Bei der Minderung der **NO<sub>2</sub>-Belastung** hat die Luftreinhalteplanung in vielen Städten bisher nur geringe Erfolge erzielen können. Gründe für die seit 2010 anhaltenden

---

<sup>1</sup> Umweltbundesamt (2017): Luftqualität 2016. Vorläufige Auswertung.

<sup>2</sup> Umweltbundesamt (2016): Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen.

Überschreitungen der Grenzwerte in Deutschland sind die Zunahme des Verkehrs insgesamt, eine mangelhafte Infrastrukturplanung und das Ausbleiben der von vielen Luftreinhalteplänen erwarteten Minderung der NO<sub>x</sub>-Emissionen von Euro-5- und Euro-6-Diesel-Pkw sowie leichten Nutzfahrzeugen. Die Korrekturen der Regelungen unter der EU-Rahmenrichtlinie für die Typgenehmigung (2007/46/EG) ab September 2017 werden erst nach dem Jahr 2020 zu deutlichen Verbesserungen der Schadstoffbelastung in Städten führen. Außer verkehrsbeschränkenden Maßnahmen fehlen der Luftreinhalteplanung jedoch Instrumente und Kompetenzen, um europaweit bzw. national die Emissionen von Fahrzeugen zu senken sowie lokal Verkehrsverstetigungen, alternative Antriebe oder Verkehrsverlagerungen zu erreichen. Der DIHK empfiehlt deshalb die Richtlinie bereits deutlich vor dem Jahr 2019 zu überprüfen und bis 2020 so anzupassen, dass ihre NO<sub>2</sub>-Grenzwerte in deutschen Städten mit verhältnismäßigen Maßnahmen eingehalten werden können.

- Die **Informationen über Luftqualität** insbesondere in Städten reicht heute von detaillierten tagesaktuellen Ergebnissen bis hin zu Langzeitreihen. Diese Informationsangebote beruhen weitgehend auf den Vorgaben der Richtlinie, die den Mitgliedstaaten detaillierte Vorschriften zu Umfang, Qualität und Informationstiefe macht. Allerdings fehlt vielen Unternehmen bisher noch eine realistische Bewertung zur Einschätzung der kommunizierten Messergebnisse. So kann die mediale Berichterstattung um die bestehende Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte dazu führen, dass Unternehmen und Verbraucher von einer akuten Gefahrenlage in Städten ausgehen, obwohl die Schadstoffbelastung seit Jahren abnimmt. Aus dieser Darstellung kann der falsche Schluss gezogen werden, dass Straßen oder Gebiete mit hohem Verkehrsaufkommen gemieden werden müssten. Unternehmen, die in diesen Orten Geschäfte betreiben oder Immobilien besitzen, können so Einbußen bei Umsatz oder Wertentwicklung entstehen. Der DIHK empfiehlt deshalb, neben der Schadstoffkonzentration selbst eine amtliche Einschätzung der Gefahren und daraus abgeleitete Verhaltenshinweise zu kommunizieren. In Amerika enthält der „Air Quality Index“ der Umweltagentur beispielsweise ein Ampelsystem, nach dem unterschiedliche Vorsichtsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen abgestuft entsprechend der ermittelten Schadstoffbelastung kommuniziert werden.
- Unternehmen, die eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung anstreben, können von Daten zur Luftqualität im **Genehmigungsverfahren** zum Beispiel beim Erstellen von Immissionsprognosen profitieren. Besonders in weniger besiedelten Gebieten reicht die Datenverfügbarkeit und -genauigkeit jedoch oft nicht aus, um aufwendige zusätzliche Messungen zu vermeiden. Außerdem variieren die Formate und Zugriffsportale zwischen den Bundesländern. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein,

dass die veröffentlichten Daten größere Gebiete in Deutschland abdecken sowie in einem einheitlichen Format und zentralen Portalen leichter verwendet und abgerufen werden können.

### Effizienz der Richtlinie

- Die von der Luftreinhalteplanung eingeführten Umweltzonen haben in Deutschland zu **hohen Kosten** geführt. Aufgrund der Zugangsbeschränkung für Fahrzeuge mit in den Zonen nicht zugelassenen Schadstoffklassen mussten viele Unternehmen Partikelfilter nachrüsten oder Fahrzeuge neu anschaffen. Besonders für kleine und mittelständische Unternehmen in Ballungsgebieten verursachen diese Maßnahmen erhebliche Belastungen. Ihre Fuhrparks sind in der Regel kleiner und älter als die größerer Unternehmen, so dass sie ihre Flotten nicht flexibel einsetzen können. Auch besitzen sie weniger finanzielle Spielräume für eine abrupte Erneuerung des Fuhrparks.

Die diskutierten **Fahrverbote** für Diesel-Pkw, die die Euro-6-Schadstoffklasse nicht erfüllen, würden diese Kosten um ein Mehrfaches übersteigen. Zwei Drittel der gewerblich genutzten Fahrzeuge in Deutschland werden durch Diesel-Motoren getrieben. Da Unternehmen auf den Transport von Waren und Werkzeugen angewiesen sind, können sie nicht auf alternative Verkehrsmittel ausweichen. Eine Zugangsbeschränkung ihrer Fahrzeuge durch Umweltzonen würde in Deutschland mehrere Millionen Fahrzeuge treffen. Für den Austausch gewerblicher Fahrzeuge würden bei den betroffenen Unternehmen Kosten von bis zu fünf Milliarden Euro verursacht.<sup>3</sup>

Fahrverbote oder Umweltzonen ziehen in den betroffenen Städten den technischen Fortschritt um wenige Jahre vor. Dies würde in vielen Städten die NO<sub>2</sub>-Belastung deutlich reduzieren. Diese Wirkung hält jedoch **nur wenige Jahre** an. Bereits nach vier bis fünf Jahren ist in Städten mit und ohne Umweltzone kaum noch ein Unterschied in der Altersstruktur der Fahrzeugflotte nachzuweisen. Den hohen Kosten der Fahrverbote und Umweltzonen steht deshalb eine um wenige Jahre früher einsetzende Verbesserung der Luftqualität gegenüber. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, dass in der Luftreinhalteplanung zuerst Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Unternehmen weniger stark belasten, bevor verkehrsbeschränkende Instrumente ergriffen werden.

---

<sup>3</sup> Kosten für 50% der Fahrzeuge mit Zulassung gewerblicher Halter. Als Kosten wurden Händlermarge, Zustellung und Finanzierung berücksichtigt, Nicht berücksichtigt wurden dabei mögliche Wertverluste oder Umbauten der Fahrzeuge sowie mögliche Liquiditätsengpässe von Unternehmen.

DIHK (2017): Faktenpapier. Saubere Luft in deutschen Städten.

Alternative Modelle gehen von ca. 15 Milliarden für Nachrüstung oder Wertverlust von Fahrzeugen aus.



- Die Luftqualitäts-Richtlinie gewährt den Mitgliedstaaten einen sehr weiten Spielraum bei der **Datenqualität zur Beurteilung der Luftqualität** (Anhang I). So beurteilen viele Luftreinhaltepläne in Deutschland die Luftqualität auf der Grundlage von Messungen, die mit Unsicherheiten von 15 Prozent im Fall stationärer und 25 Prozent im Fall mobiler Messstationen aufweisen dürfen. Hinzu kommen Unsicherheiten der Prognosen von zusätzlich 30 Prozent. Industrie- und Handelskammern berichten von verschiedenen Luftreinhalteplänen, bei denen bei Berücksichtigung dieser Ungenauigkeiten die Prognosen auch ein deutliches Unterschreiten der Grenzwerte zuließen. Vor dem Hintergrund der erheblichen Kostenbelastungen vieler Verkehrsbeschränkungen erscheint die in der Richtlinie vorgegebene Datenqualität daher unbefriedigend. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, dass die Qualität der Daten zur Planung verlässlicher vorgegeben wird und die verbleibenden Ungenauigkeiten der Messergebnisse und Prognosen bei der Veranlassung von Maßnahmen stärker berücksichtigt werden.
- Auch die Vorgaben der Richtlinie zur Wahl der Standorte und der Anzahl von Messstationen (Anhang III und V) bieten der Luftreinhalteplanung einen großen Spielraum. Danach sollen Messstationen bspw. an Orten stehen, an denen die „höchsten Konzentrationen auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Grenzwerte signifikant ist“. Gleichzeitig die Werte jedoch nur für 100 Meter einer Straße repräsentieren müssen und nicht weiter als 10 Meter vom Straßenrand entfernt stehen. Viele Industrie- und Handelskammern berichten von sehr unvorteilhaft aufgestellten Messstationen zur Überwachung der Luftqualität.<sup>4</sup> An den teilweise direkt an der Fahrbahn (bspw. Laternenmasten) angebrachten Messstationen hält sich die Bevölkerung meist allenfalls wenige Minuten bspw. zum Überqueren einer Fahrbahn auf. Werden die Messstationen mit deutlich überhöhten Werten um wenige Meter innerhalb der Kriterien der Richtlinie verschoben, können die Grenzwerte bereits unterschritten werden.<sup>5</sup> Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, die Standorte von Messstationen so zu wählen, dass sie eine möglichst repräsentative Aussage über die Schadstoffbelastung von Bevölkerung und Unternehmen in Städten zulassen. Dazu sollten bspw. genauere Abstände zum Verkehr definiert, gemittelte Werte mehrerer Stationen über längere Straßenabschnitte

---

<sup>4</sup> Hier liegen uns Meldungen aus Bielefeld, Gelsenkirchen, Hamburg und Stuttgart vor.

<sup>5</sup> Verschiedene Messversuche in Hamburg und Bielefeld zeigen bspw. dass das Verschieben der Messstationen innerhalb der Kriterien der Richtlinie bereits zu Abweichungen um über 50 Prozent führen können. Behörde für Umwelt und Energie (2017): Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung). Handelsverband OWL (2017): Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>)-Messung mit Passivsammlern in Bielefeld.

hinweg genutzt und Orte gewählt werden, an denen sich Menschen über einen definierten Zeitraum hinweg tatsächlich durchschnittlich aufhalten.

- Den meisten Luftreinhalteplänen in Deutschland fehlt eine ausreichende **Kostenabschätzung** und Abwägung der wirtschaftlichen Konsequenzen von Maßnahmen. Häufig werden nur die ohnehin vorgesehenen Maßnahmen in der Verkehrs-, Klima- und Umweltpolitik durch Verkehrsbeschränkungen oder einzelne emissionsbegrenzende Anforderungen an stationären Quellen ergänzt. Für Unternehmen vorteilhafte Maßnahmen zu Verkehrsverstärkung, Verlagerung oder die Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen werden selten über das durch die Verkehrspolitik geplante Maß hinaus angestrebt. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, dass der Abwägung wirtschaftlicher Aspekte in der Luftreinhalteplanung bei einer Fortschreibung der Luftqualitätsrichtlinie gestärkt wird.

#### **Kohärenz**

- Die Ziele der Luftqualitätsrichtlinie zur Unterschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte konnten in vielen Städten auch aufgrund der späteren Gesetzgebung zur **Genehmigung von Kraftfahrzeugen** (Richtlinie 2007/46/EG) und insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen nicht erreicht werden. Das Einführen eines Prüfverfahrens zur Messung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE-Prüfverfahren) dieser Fahrzeuge kommt in vielen Städten zu spät, um die Werte vor dem Jahr 2020 einzuhalten.

Auch die **Klimaschutzziele** des Verkehrssektors wurden nicht mit den Zielen der Luftqualitätsrichtlinie abgestimmt. Um CO<sub>2</sub>-Einsparungen im Verkehr zu erreichen, hat die EU ambitionierte Ziele zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Verordnung (EU) Nr. 510/2011) aufgestellt. Dies hat für viele Hersteller von Fahrzeugen Anreize zur Steigerung des Absatzes von Diesel-Fahrzeugen geführt. In Deutschland werden Anreize für den Erwerb von Diesel-Fahrzeugen durch einen reduzierten Steuersatz zum Ausgleich der höheren Kraftfahrzeugsteuer gesetzt. Dies wird von vielen Mitgliedstaaten entsprechend der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Richtlinie 2003/96/EG) entsprechend angewandt. Diese Anreize für den Absatz von Diesel-Fahrzeugen haben in Deutschland zu einer deutlichen Zunahme der Diesel-Pkw geführt. Auch dies hat dazu geführt, dass viele Städte die NO<sub>2</sub>-Grenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie heute nicht einhalten können.



Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, dass die Ziele der emissionsbezogenen Umwelt- und Klimaschutzpolitik der EU besser mit den Zielen der Luftqualitätsrichtlinie abgestimmt werden. Dazu sollte insbesondere bei der Relevanz der verschiedenen Luftschadstoffe zwischen den auftretenden Zielkonflikten der verschiedenen Richtlinien im Vorfeld besser abgewogen werden.

- Meist stehen die **Verkehrsemissionen** im Fokus der Luftreinhalteplanung. Die Planung der Emissionsminderung des Verkehrs in Städten übersieht dabei häufig, dass eine nachhaltige Entwicklung des Verkehrs insgesamt notwendig wäre und nicht nur die Minderung einer ihrer Schadstoffemissionen. So führen die Städte mit den höchsten Schadstoffemissionen heute zugleich die Rankings über Standzeiten und Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr an. Um diesen Verkehrsproblemen effektiv begegnen zu können, bedarf es mehr anderer Instrumente als der Luftreinhalteplanung. Für die Planung einer nachhaltigeren Mobilität in Städten fehlen den Immissionsschutzbehörden in Deutschland jedoch Instrumente und Know-how. Statt bei der Weiterentwicklung der Luftqualitätsrichtlinie weitere ambitioniertere Grenzwerte anzustreben, sollte die Kommission aus Sicht des DIHK deshalb nachhaltige Mobilität in Städten stärken.
- Zum Erreichen der Luftqualitätsziele ergreifen die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Maßnahmen der Verkehrsbeschränkung. So sehen bspw. in Frankreich die Städte Paris, Lyon und Grenoble Zufahrtsbeschränkungen in ihre Umweltzonen für Fahrzeuge mit unterschiedlichen Crit'Air Vignette vor. Bei diesem System werden sechs unterschiedlichen Fahrzeugkategorien unterschieden. In Deutschland besteht ein ähnliches System, das jedoch nur vier Kategorien kennt. In London werden dagegen in der "Low Emission Zone" Gebühren für Fahrzeuge in unterschiedlichen Höhen je nach Größe und Schadstoffklasse verlangt. Für alle Systeme sind die Anforderungen und ggf. Registrierung an die Fahrzeuge unterschiedlich. Für Unternehmen, die mit Fahrzeugen zwischen verschiedenen Städten verkehren, entsteht deshalb ein hoher Informations- und Erfüllungsaufwand. Ihre Bewegungsfreiheit wird teilweise eingeschränkt. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, dass diese Systeme europaweit vereinheitlicht werden.

Ansprechpartner:

Hauke Dierks: Tel.: 0049.30.20308 2208, E-Mail: [dierks.hauke@dihk.de](mailto:dierks.hauke@dihk.de)

Lina Matulovic: Tel.: 0032.2.286 1664, E-Mail: [matulovic.lina@dihk.de](mailto:matulovic.lina@dihk.de)

## DIHK-Opinion for Roadmap for a Fitness Check of the EU Air Quality Directive

The German Chambers of Industry and Commerce (DIHK) is the leading organization of the 79 Chambers of Industry and Commerce (IHKs) in Germany, representing 3.6 million companies in industry, trade and services. All companies in Germany - except crafts, free professions and farms - are by law member of an IHK. The DIHK also coordinates the network of the 130 German Chambers of Commerce Abroad as well as delegations and representative offices of the German economy in 90 countries

The positive effects of a good air quality on human health are beneficial for many companies. For this reason, the German Chambers of Industry and Commerce (IHK) have been supporting efforts to maintain good air quality in Germany for many years. By consulting and informing their members/companies, the Chambers sensitize and clarify about voluntary and legally binding measures, for example in environmental protection and/or mobility management. The IHK's also advise public authorities regarding the preparation or updating of the more than 150 air traffic control plans in Germany. Moreover, the IHK's take responsibility for the implementation of measures in business and economic transport.

### Summary

The DIHK supports the EU Commission's efforts to maintain air quality and further develop the Air Quality Directive. The overall assessment of the current air quality directive by the DIHK is assorted:

- The clean air plans drawn up and updated in Germany, as a result of the European Directive, have led to additional **information and knowledge about air quality** in general. The DIHK therefore supports the EU Commission's intention to further develop these achievements as part of a fitness check. However, the existing deficits of data quality, monitoring and communication should be resolved.
- Since the introduction of the Air Quality Directive in 2008 (2008/50/EC), the **air quality** has improved significantly. However, this directive itself has made little contribution to its improvement as such. In Germany, the largest share of this success is attributable to emission-limiting standards in combustion plants and vehicles. The effect of many measures in air pollution control and action plans on the access restriction of certain vehicles and construction machines with older pollutant classes, cause high costs for affected companies and only last a few years.

- Germany did not meet the thresholds for **nitrogen dioxide** (NO<sub>2</sub>) of 40 µg / m<sup>3</sup> as the annual average in 2016 at individual measuring stations in more than 90 cities. Without measures of traffic restrictions, some cities in Germany will not be able to achieve the thresholds beyond the year 2020. This is mainly due to European and national legal requirements that address emissions of greenhouse gases and pollutants of traffic. To remedy this incoherence, the municipalities responsible for air pollution in Germany need the appropriate instruments and competences. As a result of the exceedance of the given thresholds, Germany is now planning to introduce driving bans or the expansion of the environmental zones (e.g. through the means of a so called “blue badge”), which could cost the German economy billions of Euros.

The **most important recommendations** by the DIHK for the fitness-check are therefore:

- In regards to Member States’ compliances with the **NO<sub>2</sub> thresholds**, the regulation should be clearly reviewed before the end of 2019. This should be done so that the EU-Parliament and the Council can decide over a change in the air quality directive before 2020, which will also give Member States a chance of reaching the given thresholds.
- For the 2020-2030 period, the fitness check should pursue the goal to further develop the **instruments for monitoring and informing** about air quality. In particular, measurement methods should be modified in such a way that their results provide more reliable conclusions on possible health risks, improve data availability and quality, and allow the comparison of sites. In addition, the information on the measured values should be centrally accessible and harmonized.
- Furthermore, the fitness check should also address the **lack of coherence** with other directives such as on emission reduction or energy efficiency. The federal states and its municipalities that mind air pollution matters in Germany, are lacking the instruments and competencies to effectively achieve a reduction of pollutants. The reduction of pollutant emissions from transport, should therefore be carried out through European or national directives and regulations, which support sustainable mobility in cities.

### **DIHK’s Key points on the content of the Directive**

#### Relevance

- The **positive impact** on human health can promote economic development in the EU as a whole and improve the attractiveness of many regions. Clean air

reduces economic risks for companies such as unpredictable investments in emission protection or the loss of employees. Especially for companies in the transport, tourism and health sector, a high air quality in the EU could increase demands. The DIHK therefore supports the efforts of the EU to maintain good air quality.

- The **air quality targets** defined by the Directive have been largely achieved. In Germany alone - as in many other member states - NO<sub>2</sub> thresholds are still being exceeded. Since the WHO recommendations for compliance with certain air quality standards (2005) have not yet been further developed, the DIHK has the opinion that a discussion of reducing the thresholds beyond the year 2020, is too soon.

When comparing to the significantly higher **thresholds** in the USA (converted: 100 µg / m<sup>3</sup> as an annual average) as well as the EU workplace thresholds (960 µg / m<sup>3</sup>), doubts about the adequacy of the thresholds on air quality have arisen in Germany. This arose even more so, since the United States is described as a role model for air pollution policy. Companies in Europe can suffer competitive disadvantages because of the demanding thresholds of the air quality directive (40 µg / m<sup>3</sup>). The DIHK therefore recommends that before stricter thresholds or the inclusion of additional pollutants are discussed for the period 2020 to 2030, the existing limit values should be carefully verified and checked for compatibility with comparable regulations in other countries and directives.

- Due to the Air Quality Directive, the **information on air quality** in Germany has significantly been improved. Especially companies in cities are now fully informed about the outcome, status and development of the air quality. Companies that are seeking emission control permits for their plants can make use of the necessary immission predictions (e. g. according to TA Luft). They can also help companies with the selection where to locate. The DIHK believes that - with the exception of the deficits described below - these regulations have proved its worth and should be further developed beyond the year 2020.

### Effectiveness

- Since the introduction of the directive in 2008, **air quality** in Germany has improved significantly. From an annual average of 26 in 2008, the fine dust pollution for PM<sub>10</sub> decreased to 21 µg / m<sup>3</sup>. The indicator for the average exposure of PM<sub>2.5</sub> also decreased from 16.4 to 13.4 µg / m<sup>3</sup>. The annual mean value for NO<sub>2</sub> at near-by-monitoring-stations also fell from 45 to an average of

39 µg / m<sup>3</sup> during the same period.<sup>6</sup> Apart from the values for NO<sub>2</sub>, the air quality standards of the EU are now being complied with at almost all measuring points in Germany.

However, these successes are only partly due to the measures of air purification planning. The main reason for this is the technical progress in the **reduction and treatment of exhaust gases in traffic and small-scale furnace**.

Accompanied by EU directives for vehicle type approval, and despite the rising traffic volumes, traffic emissions have been reduced by 8 per cent PM<sub>10</sub>, 11 per cent of PM<sub>2.5</sub> and 15 per cent NO<sub>2</sub> emissions since 2008.<sup>7</sup> Further emission reductions result from the extended emission standards for small-scale furnace (1st BImSchV) in Germany.

Individual measures on the condition of the air quality, e. g. the retrofitting of power stations, stationary power supplies to ports, and bypass roads or truck passing bans, have also allowed improvements in air quality at individual measuring stations. However, these measures had little effect on the overall emissions of individual source categories.

The environmental zone is Germany's main instrument to control air pollution. Today it imposes prohibitions on vehicles and construction machines with certain exhaust gas standards in 55 areas of Germany. However, since the fine dust pollution in many cities is caused less by exhaust emissions, but rather by natural and agricultural aspects, combustion systems or turbulence of traffic, its effect is still highly controversial. The DIHK therefore recommends that the Air Quality Directive focuses more on the objectives of monitoring, investigating and communicating air quality. Measures for air pollution and sustainable mobility should be implemented through more effective plant, traffic or product related directives.

- In many cities in Germany the **reduction of NO<sub>2</sub>** pollution (through air pollution control) has so far only achieved limited success. Reasons for the exceedance of the NO<sub>2</sub> threshold in Germany since 2010, are the increase in traffic as a whole, lack of planning a good infrastructure, and the absence of the reduction in NO<sub>x</sub> emissions of Euro 5 and Euro 6 diesel passenger cars and light commercial vehicles. The corrections of the regulations of the EU Framework Directive for type approval (2007/46

<sup>6</sup> Umweltbundesamt (2017): Luftqualität 2016. Vorläufige Auswertung.

<sup>7</sup> Umweltbundesamt (2016): Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen.

/ EC) as of September 2017, will lead to significant improvements in urban pollution levels after 2020.

Apart from traffic-limiting measures, there is a lack of instruments and competences to reduce the emissions of vehicles across Europe and domestically, as well as to improve the flow of traffic, promote alternative engines or transfer motorized traffic to sustainable mobility. The DIHK therefore recommends to review the directive well before 2019 and to adapt it by 2020 in such a way so that NO<sub>2</sub> limits in German cities can be complied with the EU-thresholds.

- Information on air quality, especially in cities, ranges from detailed daily to long-term results. These information packages are largely based on the provisions of the Directive, which provides Member States with detailed rules on the scope, quality and depth of information.

However, many companies still lack a realistic assessment to assess the communicated measurement results. For example, the media coverage of the overshooting of the NO<sub>2</sub> limits can lead to an acute danger for companies and consumers in cities, even though realistically, the pollution has been decreasing for years. Due to such statements, wrong conclusion can be drawn, e. g. that roads or areas with high traffic volumes need to be avoided. Companies operating or owning real estate in these locations, may experience losses in sales or value development. The DIHK recommends to communicate, in addition to the pollutant concentrations, an official assessment of the dangers and the behavioral indications. In the United States of America for example, the "Air Quality Index" of the environmental agency includes a traffic light system, which shows different precautions for different target groups according to the determined pollutant load.

- Companies seeking an immission control permit can benefit from data on air quality in the **approval process**, for example, in the preparation of immission forecasts. Especially in less populated areas, data availability and accuracy are often not sufficient to avoid complex additional measurements. In addition, the formats and access portals vary between the federal states. The DIHK therefore supports the fact that the published data cover larger areas in Germany and can be used and retrieved more easily.

### Efficiency

- The environmental zones, which have been introduced by air pollution control, have led to high costs in Germany. Because of the restricted access for vehicles with certain



pollutant classes, many companies had to update particulate filters or buy new vehicles. These measures are particularly burdensome for small and medium-sized enterprises in urban areas. Their fleets are generally smaller and older than the ones of larger companies, which means that they cannot use their fleets as flexible. They also have less financial leeway for an abrupt renewal of their vehicle fleet.

The **driving bans** discussed for diesel cars, which do not meet the Euro 6 emission category, would mean very high costs for German companies. Two-thirds of the commercial vehicles in Germany are driven with diesel engines. Since companies depend on the transport of goods and tools, they cannot avoid alternative means of transport. An access restriction of their vehicles through environmental zones would concern several million vehicles in Germany. The replacement of commercial vehicles, would cost companies up to €5 billion.<sup>8</sup>

Through the means of introducing driving bans and/or environmental zones, technical progress is made by a few years in advance. This would significantly reduce the NO<sub>2</sub> load in many cities. However, this effect would only last a **few years**. After just four to five years, hardly any difference in the age structure of the vehicle fleet can be verified. The high cost of driving bans and environmental zones is therefore countered by an improvement in air quality, which should begin a few years earlier. The DIHK therefore advocates that air pollution control should first take measures that are less damaging to companies before restricting traffic.

- The Air Quality Directive provides Member States with a very **broad margin of data quality** for assessing air quality (Annex I). For example, many measurements of the air pollution in Germany show uncertainties of 15 percent in the case of stationary and 25 percent in the case of mobile measuring stations. In addition, there are uncertainties in the forecasts of an additional 30 percent. The Chambers of Industry and Commerce report on various clean air plans, which (given these inaccuracies) allowed the forecasts to be significantly lower than the thresholds. Against the backdrop of the considerable financial burden of many traffic restrictions, the data quality provided for in the directive therefore appears unsatisfactory. The DIHK therefore advocates that the quality of the data should be more reliably specified and that the remaining inaccuracies of the results of the measurement and the prognoses are taken more into account, when initiating measures.
- The provisions of the directive on the choice of sites and the number of monitoring stations (Annex III and V) also provide room for air pollution control. Measuring stations

---

<sup>8</sup> DIHK (2017): Faktenpapier. Saubere Luft in deutschen Städten..

are to be located accordingly, for example, in places where the "highest concentration occur, in which the population is likely to be exposed directly or indirectly over a period, which is significant in comparison to the median period of the respective limit values". At the same time, however, the values must represent only 100 meters of a road and cannot be placed more than 10 meters from the roadside. Many Chambers of Industry and Commerce report very disadvantages placed measuring stations for monitoring the air quality.<sup>9</sup> In the measuring stations that are partially directly attached to the roadway (for example lamppost masts), the population usually only stays by the road a few minutes, for example to cross a roadway. If the measuring stations are shifted by a few meters within the criteria of the directive, the limit values can already fall below the thresholds.<sup>10</sup> The DIHK recommends, that the locations of measurement stations be selected so that it gives a representative result as to the pollution getting to the population and companies in cities. For this purpose, more precise distances to traffic should be defined, average values of several stations should be used over longer sections of the road, and places should be chosen where people actually stay at for a defined period of time.

- Most clean air plans in Germany lack sufficient **cost estimations** and consideration of the economic consequences of the measurements. The experience with the air pollution control in Germany shows that the plans often complement the already provided measures in transport, climate and environmental policy by means of traffic restrictions or additional emission-limiting requirements. For companies, favorable measures to promote traffic, transfer or the promotion of sustainable forms of mobility are seldom striven for beyond the scope planned by transport policy. The DIHK therefore advocates to strengthen the balancing of economic aspects in air pollution control planning with an updating of the Air Quality Directive.

### Coherence

- In many cities, the objectives of the Air Quality Directive for limiting the NO<sub>2</sub> limits could not be achieved due to subsequent legislation on the approval of motor vehicles (Directive 2007/46 / EC) and, in particular, Regulation (EC) No 715/2007 on the type approval of motor vehicles on emissions from light passenger cars and commercial vehicles. The introduction of a test method for the measurement of emissions in

<sup>9</sup> E.g. Bielefeld, Gelsenkirchen, Hamburg and Stuttgart

<sup>10</sup> E.g. Behörde für Umwelt und Energie (2017): Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung); Handelsverband OWL (2017): Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>)-Messung mit Passivsammlern in Bielefeld.

practical driving (RDE test methods) of these vehicles has come too late in order meet the values before 2020.

The climate protection targets of the transport sector were also not aligned with the objectives of the Air Quality Directive. In order to achieve the ambitious targets for CO<sub>2</sub> reduction in transport, the EU has defined ambitious targets for reducing CO<sub>2</sub> emissions from passenger cars and light commercial vehicles (Regulation (EU) No 510/2011). This has given incentives for many manufacturers of vehicles to increase the sales of diesel vehicles. In Germany, incentives for the purchase of diesel vehicles are set by a reduced tax rate to compensate for the higher taxes on motor vehicles. This is being applied by many Member States in accordance with the Community framework for the taxation of energy products and electricity (Directive 2003/96 / EC). These incentives for the sale of diesel vehicles have led to a significant increase in diesel passenger cars in Germany. It has also led to many cities failing to meet the NO<sub>2</sub> limits of the Air Quality Directive. The DIHK recommends that the objectives of EU emission-related environmental and climate protection policies be better aligned with the objectives of the Air Quality Directive. In this respect, the relevance of the various air pollutants between the conflicting objectives of the different directives should be better balanced in advance.

- Transport emissions are often the main focus of air quality controls. The planning of the emission reduction of traffic in cities, frequently overlook the fact that a general sustainable development of traffic is necessary and not just the reduction of one of its pollutant emissions. The cities with the highest pollutant emissions today also carry the rankings for service life and traffic volumes in the motorized private transport. In order to deal effectively with these traffic problems, more instruments are needed than air pollution control. However, for the planning of a more sustainable mobility in cities the pollution control authorities in Germany are missing instruments and the needed know-how. Instead of striving for more ambitious limits, when further developing the air quality directive, the DIHK believes that the Commission should instead strengthen sustainable mobility in cities.

Ansprechpartner:

Hauke Dierks

Tel. 0049.30.20308 2208

dierks.hauke@dihk.de

Lina Matulovic

Tel. 0032.2.286 1664

matulovic.lina@dihk.de