



Kalk
vielseitig faszinierend wertvoll

Positionierung

DES BUNDESVERBANDES DER DEUTSCHEN KALKINDUSTRIE E.V.

Zur Änderung der Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG)

Berlin, 21. April 2023

Zusammenfassung

Die EU-Kommission hat am 26.10.2022 einen Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Luftqualitätsrichtlinien vorgelegt.

Die Europäische Kommission hat im European Green Deal und im Zero Pollution Action Plan angekündigt, im Rahmen der Novellierung der EU-Luftqualitätsrichtlinie, die derzeit geltenden Luftqualitätsgrenzwerte stärker an die aktualisierten WHO-Empfehlungen zur Luftqualität anzunähern.

Dazu sollen die Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa (2008/50/EG) und die EU-Richtlinie über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (2004/107/EG) zusammengefasst werden.

Der Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie fordert, dass die Verschärfung der Grenzwerte für Luftschadstoffe auf einem soliden Fundament einer Datengrundlage beruht. Dazu wäre es wichtig in einem ersten Schritt flächendeckende Messungen durchzuführen. Gleichzeitig sollten die Ziele EU-Kommission ambitioniert sein, müssen aber auch realisierbar bleiben. Zudem darf die Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie nicht dazu führen, dass die Transformation der Industrie durch verschlechterte Genehmigungsverfahren ausgebremst wird.

In der Kalkindustrie reicht es nicht aus einzelne Produktionsschritte isoliert zu betrachten. Hier muss immer abgewogen werden, welche Veränderungen auf vor- oder nachgelagerte Produktionsschritte die Folge sind. Wenn beispielsweise der Ofenbetrieb durch verschärfte Grenzwerte eingeschränkt wird, hat dies Folgen für die Rohsteingewinnung, so dass hier mehr Rohstein nicht genutzt werden kann oder Kunden nicht mit geeigneten Kalkprodukten versorgt werden können. Bei Änderungen in den gesetzlichen Regelwerken muss immer die Verhältnismäßigkeit der Mittel gewahrt bleiben.

Kernforderungen der Deutschen Kalkindustrie

1. Nur realisierbare Ziele festlegen - Keine unnötige Belastungen der Industrie

Die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte sehen weitergehende Verschärfungen der aktuell geltenden Grenzwerte vor. Diese sind allerdings realitätsfern und nach heutigem Stand der Technik nicht zu erreichen. Um die extremen Verschärfungen einzuhalten müssen Emissionsminderungstechniken eingesetzt werden, die im Zusammenhang mit den CO₂-Minderungsmaßnahmen kollidieren. Wir müssen im ersten Schritt klären, welche Änderungen sich aus den CO₂-Minderungsmaßnahmen für die weiteren Emissionsparameter ergeben, danach kann geklärt werden ob und wie weitere Emissionen geregelt werden können.

2. Messprogramme auflegen - Fehlende Erkenntnisse zur Luftqualität beseitigen

Um die Luftqualität in den Mitgliedstaaten zu verbessern, ist es in einem ersten Schritt notwendig, dass diese den Ist-Zustand der Luftqualität ermitteln. Hinreichende Messergebnisse über die tatsächliche Belastung der europäischen Regionen existieren bis heute nicht.

3. Überprüfungsfrist verlängern

Die im Vorschlag der EU-Kommission vorgesehene Überprüfungsfrist der Luftqualitätswerte durch die Kommission von fünf Jahren ab 2028 ist zu kurz und sollte auf mindestens 10 Jahre angehoben werden.

4. Keine Anlehnung an WHO-Guidelines - Planungssicherheit schaffen

Durch die Anlehnung werden Ziele der WHO verbindlich, andere Maßnahmen (Novelle IED, Verbrennerverbot) und deren Wirkung werden nicht ausreichend berücksichtigt. Gleichzeitig ist heute noch nicht absehbar, in welche Richtung sich dieses Regelwerk in Zukunft bewegen wird.

5. Luftqualitätsgrenzwerte erst ab 2040 in Kraft setzen

Generell sollten die neuen und erheblich abgesenkten Grenzwerte nicht vor 2040 gelten, da aufgrund der tatsächlichen Immissionsbelastung in Europa eine Einhaltung der Werte bis 2030 unrealistisch ist.

6. KOM-Vorschlag darf Transformation nicht ausbremsen

Die in den nächsten Dekaden zu erwartende Transformation der Industrie zu einem klimaneutralen wirtschaften wird durch die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie erheblich erschwert. Bei der Genehmigung von Projekten in Überschreitungsgebieten kann es zu Verzögerungen oder sogar zur Verhinderung von Projekten, die dem Klimaschutz dienen, kommen.

7. Keine weiteren Klage-, Sanktions- und Schadensersatzvorschriften einführen

Weitergehende Klage-, Schadensersatz- und Sanktionsvorschriften sind kontraproduktiv, da sie erhebliche Rechtsunsicherheiten für die betroffenen Akteure (Planungsbehörden, Kommunen, Vorhabenträger) bergen und damit die gewünschte Transformation eher behindern als beschleunigen.

Die Forderungen im Detail

1. Artikel 1 Nr. 1 - Ziel auf realisierbares ausrichten - Keine unnötige Belastungen der Industrie

Mit der Revision der Richtlinie will die EU-Kommission bestehende Grenzwerte ohne Datengrundlage sehr erheblich absenken. Die von der Kommission nun vorgeschlagenen Grenzwerte sehen dabei zum Teil eine Halbierung oder noch weitergehende Verschärfung der aktuell geltenden Grenzwerte vor (siehe Tabelle 1). Dabei stellt sich die Frage nach der Realisierbarkeit.

Insbesondere Grenzwerte wie der Wert für PM_{2,5} (vorgeschlagen ist 10 µg/m³/Jahr) können nach aktuellem technischem Stand noch nicht eingehalten werden. Über Grenzwerte sollte demnach erst nach ausgiebigen Messungen beraten werden (Siehe Punkt 5.), nur so können auch wirklich realisierbare Grenzwerte festgelegt werden.

Schon heute würde eine flächendeckende Einhaltung der geltenden Grenzwerte in allen Mitgliedstaaten das bisherige Ziel der Verbesserung der Luftqualität vorantreiben. Auch die WHO gibt an, dass Grenzwerte in Phasen justiert werden sollen, da eine extreme Verschärfung von Grenzwerten kurz- bis mittelfristig nicht erreichbar ist. Daher sollte die Kommission zu ihrem bisherigen Vorgehen zurückkehren und sich auf Ziele beschränken, die flächendeckend auch zu erreichen sind.

Gleichermaßen ist ein toxic-free-environment nach naturwissenschaftlichen Maßstäben nicht erreichbar. Wenn in den Zielen der Richtlinie festgeschrieben wird, dass zu einer giftfreien Umwelt beigetragen werden soll, ist der Begriff an sich völlig unklar und wird von den Mitgliedstaaten in der Umsetzung nicht klar eingeordnet werden können.

Auch aus Sicht des BVK sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte daher überarbeitet und nach oben korrigiert werden.

2. Artikel 1 Nr. 2 -Luftqualitätsgrenzwerte erst ab 2040 in Kraft setzen

Alle Grenzwerte des Annex 1 der Richtlinie sollten überarbeitet und frühestens ab 2040 einzuhalten sein und nicht bereits 2030. Artikel 1 Nr. 2 sollte daher entsprechend geändert werden. Ansonsten drohen weitreichende Eingriffe in Wirtschaft, Mobilität und Wohnen, um die Luftqualität auf das geforderte, sehr hohe Niveau anzuheben.

Selbst eine Einhaltung der neuen Grenzwerte schon im Jahr 2040 wäre dabei sehr ambitioniert. Im Vorschlag der EU-Kommission werden die bestehenden Grenzwerte halbiert bzw. noch weiter herabgesetzt. Tabelle 1 veranschaulicht dies in einer Übersicht.

Die Mitgliedstaaten werden die Richtlinie nach dem Kommissionsvorschlag vermutlich frühestens im Jahr 2026 anwenden müssen. Eine Einhaltung der Grenzwerte bereits im Jahr 2030 (also nur vier Jahre später) wird aller Voraussicht nach nicht möglich sein.

Tabelle 1: Aktuelle und von der KOM vorgeschlagene Grenzwerte

Stoff	Mittelungszeitraum	Aktuelle Grenzwerte nach EU-Luftqualitätsrichtlinien ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	KOM-Vorschlag für neue Grenzwerte ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
PM 2,5	Jahr	25	10
PM 2,5	24 Stunden	-	25
PM 10	Jahr	40	20
PM 10	24 Stunden	50	45
NO ₂	Jahr	40	20
NO ₂	24 Stunden	200	50 (zusätzlich Stundenwert: 200)
SO ₂	Jahr	-	20
SO ₂	24 Stunden	125 (zusätzlich Stundenwert: 350)	50 (zusätzlich Stundenwert: 350)
Benzol	Jahr	5	3,4
CO	24 Stunden	8-Stundenwert: 10	4 (zusätzlich 8-Stundenwert: 10)
Blei	Jahr	0,5	0,5
Arsen	Jahr	6,0 ng/m ³ (nur Zielwert)	6,0 ng/m ³
Cadmium	Jahr	5,0 ng/m ³ (nur Zielwert)	5,0 ng/m ³
Nickel	Jahr	20 ng/m ³ (nur Zielwert)	20 ng/m ³
Benzo(a)pyrene	Jahr	1,0 ng/m ³ (nur Zielwert)	1,0 ng/m ³
Ozon	Stunden	8-Stundenwert: 120	8-Stundenzielwert: 120 8-Stundenwert/Jahr: 100

Ein Blick auf die Vorbelastungssituation an den wenigen existierenden Messstationen zeigt heute eine flächendeckende Überschreitung der vorgeschlagenen Grenzwerte insbesondere von Stickoxiden und Feinstaub PM 2,5.

3. Artikel 3 Nr. 1 - Überprüfungsfrist verlängern

Die in Artikel 3 vorgesehene Überprüfungsfrist der Luftqualitätswerte durch die Kommission von fünf Jahren ab 2028 ist zu kurz und sollte auf mindestens 10 Jahre angehoben werden.

Voraussetzung für das Erreichen ambitionierter Grenzwerte sind branchenübergreifende Strategien, die nicht von heute auf morgen umgesetzt werden können. Vor allem Maßnahmen wie das Auslaufen der Verbrennungsmotoren und der flächendeckende Ausbau der Elektromobilität sowie die industrielle Transformation werden zwangsläufig dazu führen die Luftqualität zu verbessern.

Die Grenzwerte befinden sich bereits heute auf einem Niveau, das für Anlagen, die unter die IED fallen, durch einzelne technische Maßnahmen und eine Umsetzung der Anforderungen aus BVT nicht mehr beeinflussbar ist. Um die Luftqualität zu verbessern, müssen die genannten Maßnahmen jedoch auch ihre volle Wirkung entfalten können. Da Maßnahmen Teils zudem erheblichen Genehmigungsverfahren unterliegen, sollte die Überprüfungsfrist auf 10 Jahre angehoben werden, damit die Industrie dem Rechnung tragen kann.

Wir, die deutsche Kalkindustrie, fordern daher den Beginn des Überprüfungszyklus im Jahr 2028 nach hinten zu korrigieren. Wenn die überarbeitete Luftqualitätsrichtlinie 2024 in Kraft treten sollte und die Mitgliedstaaten eine zweijährige Umsetzungszeit haben, wäre es zu früh bereits im Jahr 2028 die Werte erneut zu überprüfen.

4. Artikel 3 Nr. 2 Absatz 2 - Keine Anlehnung an WHO-Guidelines - Planungssicherheit schaffen

Artikel Nr. 2 Absatz 2 will eine „Angleichung an die Luftqualitätsleitlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO)“ festschreiben, was aus diversen Gründen abzulehnen ist. So hat die EU keinen regulatorischen Zugriff auf das WHO-Regelwerk, kann dieses also auch nicht mitgestalten.

Gleichzeitig ist heute noch nicht absehbar, welchen Inhalt dieses Regelwerk in Zukunft haben wird. Zudem beschränkt sich die WHO auf engmaschige Gesundheitsthemen, eine Abwägung zwischen verschiedenen Zielen findet innerhalb der WHO nicht statt.

Der BVK lehnt daher das Ziel, die Richtlinie vor allem an der WHO auszurichten ab, da dies im Zweifelsfall zu einer erheblichen Planungsunsicherheit führen kann.

5. Artikel 7-10 - Fehlende Erkenntnisse zur Luftqualität - zunächst Messprogramme auflegen

Es ist notwendig, zunächst die Erkenntnisse über die Immissionssituation in den Mitgliedstaaten in den Fokus zu stellen. Erst in einem zweiten Schritt können dann geeignete Maßnahmen ergriffen und Grenzwerte festgelegt werden. Wir sprechen uns gegen eine Vorgehensweise aus, jetzt ins Blaue hinein Grenzwerte festzulegen, ohne die Auswirkungen auf Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen wirklich abschätzen zu können. Daher sollten die Beratungen über die Richtlinie ausgesetzt werden, damit die Mitgliedstaaten zunächst Messprogramme durchführen können, um die Erkenntnisse zur Luftqualität zu verbessern.

Die vorgeschlagenen Regelungen in Art. 8-10 werden dazu führen, dass in den Mitgliedstaaten an mehr Messpunkten mehr Parameter gemessen werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird dies dazu führen, dass wahrscheinlich vermehrt Überschreitungsgebiete auszuweisen sein werden. In diesen - heute noch gar nicht bekannten Gebieten - wird es dann zu Beschränkungen wirtschaftlicher und menschlicher Aktivitäten kommen, und zwar schon sehr bald, falls die Grenzwerte ab 2030 gelten sollen. Daher sollten Messungen durch die Mitgliedstaaten darauf abzielen, welche Effekte andere Maßnahmen (IED, Verbrennerverbot) auf die Entwicklung der Stoffe haben.

6. Artikel 18 - KOM-Vorschlag darf Transformation nicht ausbremsen

Für wirtschaftliche Aktivitäten der Industrie ist Rechts- und Planungssicherheit unabdingbar. Die in den nächsten Jahren notwendige Transformation der Industrie zu einem klimaneutralen Wirtschaften wird durch die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie erheblich erschwert. Insbesondere bei der Genehmigung von Projekten in Überschreitungsgebieten kann es zu Verzögerungen oder sogar zur Verhinderung von Projekten kommen. Somit würde die Transformation der Industrie erheblich erschwert werden. Die Verfehlung unserer ehrgeizigen Klimaziele wäre die Folge.

Denn klar bleibt: Eine erfolgreiche Transformation der Industrie ist die Voraussetzung für eine effektive anlagenbezogene Emissionsminderung und entsprechende Luftreinhaltung.

Daher sollte Artikel 18 dahingehend ergänzt werden, dass ein Ausnahmetatbestand zum Schutz der industriellen Investitionen in Transformationstechnologien verankert wird. Für solche Transformationsprojekte (z.B. Wasserstofftransformation in der Industrie) sollte es keines Verfahrens nach Nr. 2 bedürfen, wenn die maßgeblichen Emittenten innerhalb oder außerhalb von Luftreinhalteplänen nach Artikel 19 anlagenbezogene Sanierungspläne mit den Behörden vereinbaren. Diese besonderen Pläne sollten für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren Überschreitungen erlauben, wenn sie auf lange Sicht Überschreitungen von Grenzwerten in Annex 1 verringern.

7. Artikel 27 - Regelung über Zugang zu Gerichten nicht erforderlich

Der neu vorgeschlagene Artikel 27 sollte gestrichen werden.

Die Vorschrift ist unnötig, weil bereits heute in der EU und in den Mitgliedstaaten umfassende Klagemöglichkeiten gegen fehlende oder unzureichende Maßnahmen zur Luftreinhalteplanung gegeben sind. Dies hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil (Urteil vom 22.12.2022, Rechtssache C-61/21) noch einmal ausdrücklich bestätigt.

Die Festschreibung eines nahezu bedingungslosen Klagerechtes von NGOs ist unangemessen.

Der BVK sieht es daher als Sinnvoller, wenn Zumindest nur diejenigen Nichtregierungsorganisation klageberechtigt sind die sich auch für den Gesundheitsschutzes einsetzen.

8. Artikel 28 - Entschädigung für Gesundheitsverletzung streichen

Artikel 28, durch den eine Entschädigungsregelung für Gesundheitsschäden neu eingeführt wird, sollte gestrichen werden. Entschädigungsansprüche ungeahnten Ausmaßes wären die Folge.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 22.12.2022 zudem klargestellt, dass es aktuell keine europarechtliche Rechtsgrundlage für ein individuelles Klagerecht auf Schadensersatz eines Unionsbürgers wegen möglicher Gesundheitsschäden durch die Überschreitung von Luftqualitätsgrenzwerten gibt.

Dieser Schadensersatzanspruch sollte auch nicht durch die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie eingeführt werden. Die Folgen der von der Kommission vorgeschlagenen Regelung wären dramatisch.

Die Einführung eines solchen Entschädigungsanspruchs würde zu einer erheblichen Verunsicherung der für die Durchführung der Luftreinhaltepläne zuständigen Behörden führen und bewirken, dass vorsorglich besonders weitgehende und damit potenziell unverhältnismäßige Maßnahmen getroffen werden, um das Risiko von Entschädigungen zu vermeiden.

Da die Einhaltung der von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für NO_x und PM_{2.5} im Jahr 2030 äußerst unwahrscheinlich ist und wahrscheinlich Millionen Unionsbürger in Überschreitungsgebieten leben, ist eine Klageflut ungeheuren Ausmaßes absehbar - vor allem da auch Sammelklagen ermöglicht werden sollen (Art. 28 Nr. 2). Die Folgen für den Rechtsfrieden in den Mitgliedstaaten, für die Gerichte, Behörden und den Fiskus der Mitgliedstaaten sind nicht absehbar.

Die Möglichkeiten nach Art. 28 Nr. 2, dass auch NGOs Sammelklagen einreichen können, wird die Klageflut noch einmal absehbar erhöhen.

Der BVK fordert aus genannten Gründen die Streichung oder zumindest die Überarbeitung von Artikel 28.

Ich stehe Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie e.V.

Dominik Fecker | Referent | Telefon: 0221/934674-66 | Email: dominik.fecker@kalk.de

Über die Kalkindustrie

Die Kalkindustrie liefert den unverzichtbaren und vielseitigen Rohstoff Kalk, der am Anfang vieler Wertschöpfungsketten steht. Kalk wird u.a. im Haus- oder Straßenbau, im Umweltschutz sowie bei der Produktion von Eisen und Stahl, der chemischen Industrie, Glas und Kunststoffen, zahlreichen Hygieneartikeln, Papier, Lebensmitteln und Getränken eingesetzt.

Der Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie e.V.

Im Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie e. V. (BVK) sind rund 50 Unternehmen mit fast 100 Standorten vertreten. Gemeinsam produzieren sie mit etwa 3.100 Beschäftigten rund 6 Mio. Tonnen Kalk im Jahr und erwirtschaften einen Gesamtumsatz von rund 700 Mio. Euro. (Stand: 2021)

Der BVK engagiert sich als Vertretung der Kalkindustrie in Deutschland gegenüber Politik und Behörden und ist registrierter Interessenvertreter (R001630) im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag.

Weitere Informationen: www.kalk.de