

Stellungnahme des VUSA und des BRS vom 15.12.2020 (red. angepasst am 17.12.2020) zum Kabinettsentwurf der Bundesregierung zur TA Luft vom 18.11.2020

Hintergrund

Der Entwurf zur Neufassung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz - Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) in der Fassung vom 18.11.2020 wurde in der 48. Woche zwischen allen Ressorts für das Bundeskabinett abgestimmt und soll dort am 16.12.2020 behandelt werden. Der Verband unabhängiger Sachverständiger im Agrar-Umweltbereich e.V. in Ahrensfelde und der Bundesverband Rind und Schwein in Bonn sehen dringenden Änderungsbedarf. In der aktuellen Fassung werden notwendige (Tierwohl-)Investitionen unmöglich, die Nutztierstrategie der Bundesregierung konterkariert und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Tierhaltung gefährdet. Wir begründen das nachfolgend in einer gemeinsamen Stellungnahme.

Stellungnahme

A. Generelle Anmerkungen zur TA Luft (Fassung: 18.11.2020)

Im Vergleich zu den Vorgängerentwürfen (letzter Stand 16.07.2018) wurden im Rahmen der Ressortabstimmung zwischen BMEL und BMU und dem nun vorliegenden Entwurf einige Änderungsvorschläge aus Wirtschaft und Wissenschaft berücksichtigt. Dies ist zu begrüßen.

Im Zuge des Umbaus der Tierhaltung zu mehr Tierwohl in Deutschland bleiben eine Vielzahl grundsätzlicher Bedenken zu einzelnen Regelungen bestehen, die von den deutschen Interessensvertretungen und der Wissenschaft im Vorfeld bereits mehrmals dem BMU zur Kenntnis gegeben wurden. Dies betrifft u.a.

1. die Ergebnisse der durchgeführten Planspiele und Folgenabschätzungen für einzelne Typen von Tierhaltungsbetrieben aus dem Jahre 2019. Sie werden im Entwurf nicht umfassend berücksichtigt.
2. Unverständlich ist, warum im Entwurf nicht auf das vom KTBL erstellte datenbankgestützte Online-Informationportal zum Zwecke der Bewertung der Haltungsverfahren für landwirtschaftliche Nutztiere nach Tiergerechtigkeit, Umweltwirkung und Wirtschaftlichkeit verwiesen wird. Dieses Portal weist eine Vielzahl von aktuellen Erkenntnissen aus bundesweiten Untersuchungen und Projekten (z. B. EmiDaT und EmiMin) auf. Stattdessen sollen mit dem vorliegenden TA Luft-Entwurf Minderungstechniken (**Anhang 11**) des aktuellen Stands des Wissens für weitere 15 Jahre „eingefroren“ werden. Technische Neuerungen und Innovationen können so nicht berücksichtigt werden.
3. Die Agrarminister der Länder haben die Bundesregierung zur Agrarministerkonferenz am 25.09.2020 in Weiskirchen gebeten, ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass die Schutzanforderungen der TA Luft hinsichtlich der Empfehlungen der „Borchert-Kommission“ für eine tiergerechtere Haltung abzustimmen sind, um Zielkonflikte aufgrund unterschiedlicher Maßstäbe zu vermeiden. Hierfür hat der Bund u. a. die Ad-hoc-AG „Immissionsschutz und Tierwohl“ zum Thema „Tiergerechter Außenklimastall“ eingesetzt. Die Ergebnisse des Expertengremiums liegen noch nicht vor. Die Arbeit ist aber für die Nutztierstrategie der Bundesregierung von besonderer Bedeutung. Es sollen Kriterien festgelegt werden, um den Vollzug der in der Novelle der TA Luft für den Bereich der Vorsorgeanforderungen vorgesehenen Ausnahmen für die tierwohlgerechte Haltung von Schweinen in Außenklimaställen zu gewährleisten. Die Beschreibung weiterer besonders tierwohlgerechter Haltungsverfahren muss zusätzlich erfolgen. Mit der Verabschiedung der TA Luft zum jetzigen Zeitpunkt und in der aktuellen Fassung, bleiben die Ergebnisse unberücksichtigt.

B. Spezielle Anmerkungen zur TA Luft (Fassung: 18.11.2020)

Mit dem vorliegenden Entwurf 11/2020 wurden einige Schutzanforderungen (Nr. 4 TA Luft und Anhänge 7 und 8) im Vergleich zur derzeit gültigen TA Luft 2002 verschärft.

1. Als problematisch erachten wir die neuen Regelungen zu den FFH-Gebieten (**Anhang 8**). Die Anforderungen betreffen auch kleinere Anlagen. Wird die N-Deposition von $0,3 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ bei angrenzenden FFH-Gebieten überschritten, wird auf das Naturschutzrecht verwiesen. Hier fehlt es u. E. an anerkannten Standardverfahren zur fachlichen Beurteilung des Eintrages aus Tierhaltungsanlagen. Es ist im Vorfeld zu klären, welche Beurteilungsmethoden (Leitfäden u. a.) angewendet werden und ob sie fachlich und wissenschaftlich abgesichert sind. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die juristischen Auseinandersetzungen bei den Bioaerosolen, weil derartige Standards dort bisher fehlen. Es deutet sich an, dass für die fachliche Klärung Gerichte bemüht werden. Das trägt weder zur Rechtssicherheit noch zur Planungssicherheit bei. Diese Vorgehensweise wird dazu führen, dass sich Baugenehmigungen verzögern und teurer werden. Die Ergebnisse der Folgeabschätzungen aus dem Jahre 2019 haben das eindrucksvoll gezeigt. Zudem wird somit eine schnelle Umsetzung der neuen Anforderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung ausgebremst.

Die Politik hat sich für mehr Tierwohl in deutschen Ställen ausgesprochen. Im Fokus stehen tierwohlfördernde Haltungsverfahren, wie z. B. der sog. Außenklimastall, der zu höheren Emissionen führen wird. Der Auswirkungen auf FFH-Gebieten mit Methoden zu bewerten, die aus dem Straßenbau abgeleitet wurden (BAST-Studie), muss fachlich überprüft werden.

2. Mit Aufnahme der GIRL (**Anhang 7**) in die TA Luft soll abweichend von der bisherigen Regelung ein Bauvorhaben auch dann genehmigungsfähig sein, wenn zwar die Immissionswerte überschritten sind, aber die Zusatzbelastung durch das Vorhaben irrelevant ist; d. h. es müsste für eine Irrelevanzbeurteilung nicht mehr die Gesamtanlage beurteilt werden. Im Zuge der Umsetzung der Nutztierhaltungsstrategie erhält diese neue Qualität besondere Brisanz bei der immissionsschutzrechtlichen Beurteilung von Bauvorhaben hinsichtlich der Geruchsmissionen. Zwar wurden einerseits o. g. Erleichterungen in Anhang 7 vorgenommen. Andererseits besteht aber bereits aktuell die Problematik, dass bei bodennahen Quellen wie Tierwohlställen mit Außenklima und Ausläufen im Vergleich zu konventionellen Ställen erheblich größere Abstände prognostiziert werden. Diese Situation wird zusätzlich dadurch verschärft, dass aktuelle Emissionsuntersuchungen an Außenklimaställen (LUFA Nordwest: Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung; EmiDaT - bisher unveröffentlicht) z. T. erheblich höhere Geruchsemissionen als bisher angenommen ergeben (Rinder und Schweine). Inwieweit o. g. Erleichterung unter diesen Bedingungen überhaupt wirksam werden, kann aktuell nicht beurteilt werden. Hier besteht dringender Überprüfungsbedarf der zugrundeliegenden Methoden und Maßstäbe, umso mehr, als die Bewertungskonzepte (Geruchsmissionen, N-Deposition) mit der TA Luft bundesweit generell verbindlich würden.
3. Die vorgesehene verpflichtende Abluftreinigung in neuen Tierhaltungsanlagen mit Zwangslüftung für Schweine ab 2.000 Tierplätzen für Mastschweine und 750 Tierplätzen für Sauen und ab 40.000 Tierplätzen für Geflügel sowie bei Bestandsanlagen, die innerhalb von fünf Jahren nachgerüstet werden müssen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich verhältnismäßig ist, lehnen wir ab. Die Forderung der Nachrüstung für Bestandsanlagen bis 2026 ist absolut praxisfern. Die Expertenauswertungen belegen,

dass eine Nachrüstung bzw. ein Einbau bei Neubauten wirtschaftlich nicht abbildbar ist. Die kurzen Übergangsfristen führen wie bereits angesprochen zu Zielkonflikten mit der novellierten Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung.

Sollte die Erwägung aus der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) resultieren, machen wir darauf aufmerksam, dass in der Vorgänger-Richtlinie (2008/1/EG) die Zulassung von genehmigungspflichtigen Anlagen lediglich unter Bezugnahme auf die BVT erfolgte, die in den europäischen BVT-Merkblättern dokumentiert waren. Die o. g. Industrieemissionsrichtlinie verlangt hingegen die verbindliche Einhaltung der Emissionswerte, aus den BVT-Schlussfolgerungen, die im EU-Amtsblatt veröffentlicht sind und dies innerhalb einer Frist von vier Jahren.

Die Abluftreinigung ist keine BVT-Schlussfolgerungen, die im EU-Amtsblatt veröffentlicht ist. Entsprechend der Argumentation der Mitgliedsstaaten ist sie aufgrund des Kostenvorbehaltes keine BVT. Die Abluftreinigung kann somit nicht zum Stand der Technik erklärt werden, da aufgrund der hohen Kosten eine wirtschaftliche Tierhaltung für die Betriebe nicht möglich und sie deshalb unverhältnismäßig ist. Die Bundesregierung fordert also BVT-Schlussfolgerungen, die nicht im EU-Amtsblatt veröffentlicht sind und dies innerhalb einer Frist von fünf Jahren. Natürlich müssen Maßnahmen gemäß dem Nationalen Luftreinhaltprogramm der Bundesrepublik Deutschland vom 22. Mai 2019 ergriffen werden, um ein wesentlicher Beitrag zur Einhaltung der nationalen Emissionsminderungsverpflichtungen der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (neue NEC-Richtlinie) für Ammoniak zu leisten. Dies darf deutsche Tierhaltungsbetriebe wirtschaftlich nicht überfordern?¹

4. Auch die Anforderung, wonach immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige sog. V-Anlagen BVT-Techniken (**Anhang 11**) mit einer Emissionsminderung von 40% einzusetzen haben, gehen deutlich über europarechtliche Anforderungen hinaus und stellt eine zusätzliche Belastungen für die Betriebe dar.
5. Dokumentation und Massenbilanzierung bei nährstoffreduzierter Mehrphasenfütterung bei Nutztieren (**Anhang 10**):

Die Anforderungen werden u. E. schon hinreichend im deutschen Düngemittelrecht geregelt. Demnächst erfolgt eine Überarbeitung des Düngegesetzes, um die Stoffstrombilanzierung umzusetzen. Die Anforderungen können in der TA Luft ersatzlos gestrichen werden. Siehe auch Anmerkungen unter 6.d.

¹ Der Klimaschutzplan 2050 geht von nachfolgendem Ausgangszenario aus. Die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft betragen im Jahr 2014 ca. 72 Mio. t CO₂-Äquivalent (CO₂-Äq.), das entspricht 8 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland. Die größten Emissionsquellen in der Landwirtschaft sind die Distickstoffmonoxidemissionen (Lachgas) als Folge des Stickstoffeinsatzes beispielsweise bei der Ausbringung von Dünger (25 Mio. t CO₂-Äq.), die Methan-Emissionen aus der Verdauung von Wiederkäuern (25 Mio. t CO₂-Äq.), die Emissionen aus dem Gülle-Management (10 Mio. t CO₂-Äq.) sowie die Treibhausgasemissionen aus dem Kraftstoffeinsatz landwirtschaftlicher Maschinen und Fahrzeuge (6 Mio. t CO₂-Äq.). Die Emissionen der Landwirtschaft lagen im Jahr 2014 etwa um 18 Prozent unter dem Niveau von 1990.

6. Anlagen der Nummer 7.1: Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Nutztieren

- a. „Die baulichen und betrieblichen Anforderungen sind grundsätzlich mit den Erfordernissen einer **artgerechten** Tierhaltung abzuwägen, ...“.

Anmerkungen: „Haltung“ und „artgerecht“ schließen sich aus. Gemeint ist „tiergerecht“. Der Satz ist entsprechend zu ändern in „Die baulichen und betrieblichen Anforderungen sind grundsätzlich mit den Erfordernissen einer **tiergerechten** Tierhaltung abzuwägen, ...“.

- b. Außerdem wird unter a) gefordert *„Größtmögliche Sauberkeit und Trockenheit im Stall. Hierzu gehört, dass alle Futter und Fütterungshygienemaßnahmen bei Trocken- und Flüssigfütterung eingehalten werden sowie das Trocken- und Sauberhalten der Kot-, Lauf- und Liegeflächen, der Stallgänge, der Stalleinrichtungen und der Außenbereiche um den Stall. Tränkwasserverluste sind durch eine verlustarme Tränktechnik zu vermeiden.“*

Anmerkungen: U. U. ergibt sich hieraus ein Zielkonflikt zur tierwohlgerechten Haltungsform „Außenklimastall“

- c. In Absatz c) werden *„eine an den Energie- und Nährstoffbedarf der Tiere angepasste Fütterung“* und eine *„Mehrphasenfütterung“* gefordert. *„Die Stickstoff- und Phosphorgehalte in den Ausscheidungen von Schweinen und Geflügel dürfen die Werte in Tabelle 9 bzw. Tabelle 10 nicht überschreiten. Bei Mastschweinen, Masthühnern und Mastenten sollten mindestens drei Phasen und bei Puten mindestens sechs Phasen angewendet werden.“*

Anmerkungen: Der Einbau neuer Fütterungstechniken in bestehenden Ställen ist kaum umsetzbar. Der finanzielle Aufwand für den Einbau und die Anschaffung neuer (zusätzlicher) Futtersilos ist wirtschaftlich nicht abbildbar.

- d. Für die „Maximale Nährstoffausscheidungen von Schweinen“ (in Tabelle 1: in Absatz c) gelten die Anmerkungen gemäß A. 2.: die TA Luft sollte auf bestehende Datenbanken verweisen und selber keine Werte (für die nächsten 15 Jahre) festlegen.

Aber auch hier ist zu berücksichtigen, dass alle Schätzungen für Schweine auf Zerlegeversuche der 80er Jahre zurückgehen. Es ist davon auszugehen, dass heutige, moderne muskelbetonte Schweinegenetiken mehr NP (Stickstoff, Phosphor) im Gewebe ansetzen, als die Schweinehybriden vor 20 Jahren. Das sollte durch neue Versuche abgesichert werden.

Schlussfolgerungen

Ein einheitliches Vorgehen war erstmals 1964 mit der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft), damals noch auf Grundlage der Gewerbeordnung, für genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem BImSchG gegeben. Die Anforderungen an genehmigungspflichtige industrielle und gewerbliche Anlagen richteten sich seit je her an den jeweiligen „Stand der Technik“ bzw. den sog. „besten verfügbaren Techniken“ (BVT). Fortentwicklungen beim Stand der Technik bzw. bei den „besten verfügbaren Techniken“ machen die regelmäßige Überarbeitung der TA Luft erforderlich. Sie ist mehrfach, zuletzt im Jahr 2002 novelliert worden.

Mittlerweile ergibt sich längst ein weiterer Novellierungsgrund der TA Luft, durch das Inkrafttreten der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung). In der Vorgänger-Richtlinie (2008/1/EG) erfolgte die Zulassung von genehmigungspflichtigen Anlagen lediglich unter Bezugnahme der BVT, die in den europäischen BVT-Merkblättern dokumentiert waren. Die Industrieemissionsrichtlinie verlangt hingegen die verbindliche Einhaltung der Emissionswerte, aus den BVT-Schlussfolgerungen, die im EU-Amtsblatt veröffentlicht sind und dies innerhalb einer Frist von vier Jahren.

Nach Schätzung des BMUB sind deutschlandweit 50.000 Anlagen von der Novellierung der TA Luft betroffen. Im Novellierungsentwurf der TA Luft vom 18.11.2020 wurde die grundsätzliche Struktur und Systematik der Verwaltungsvorschrift nicht geändert. Dabei wurden allgemein die Vollzugsempfehlungen für BVT-Schlussfolgerungen, die Geruchsmissions-Richtlinie (GIRL) und naturschutzrechtlicher Genehmigungsanforderungen (auf Grundlage des § 54 Abs. 11 BNatSchG) und anderes aufgenommen. Im Zuge der Anhörung zum Entwurf (gemäß § 51 BImSchG) wurde deutlich, dass die vom BMUB getroffene Entscheidung, der frühzeitigen Einbindung der betroffenen Verbände aus Industrie und Landwirtschaft, in den Erarbeitungsprozess der TA Luft-Novelle, sein Ziel verfehlte. Leider wurde nur ein sehr geringer Teil der Empfehlungen der betroffenen Verbände berücksichtigt. Dies bezieht sich vor allem auf die technologische Gestaltung der Tierhaltungsverfahren. Es müssen auch zukünftig Verfahrenslösungen möglich sein, die den Tierwohlanforderungen entsprechen und die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit insbesondere kleiner und mittlerer tierhaltender landwirtschaftlicher Betriebe nicht überfordern. Hierbei müssen die Regelungen im Sinne der Vollziehbarkeit und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgend unter Beachtung der EU-rechtlich vorgegebenen Mindestanforderungen abgestuft werden. Es sollten mehr Planspiele durchgeführt werden, um unerwünschte Auswirkungen (der Novelle) auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Tierhaltung und die sehr unterschiedlich geprägten Agrarstrukturen in Deutschland zu vermeiden.

Sieht man die TA Luft-Novelle 2020 als einheitliches Instrument zur Minderung von Luftschadstoffen, stellt sich die Frage, mit welchen Einsparungen von Luftschadstoffen zukünftig zu rechnen sei. Dies lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschätzen. Problematisch ist, dass der TA Luft-Entwurf über eine 1:1 Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen der EU hinausgeht. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen in Europa. Aufgrund des Artikels 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union² kann ein EU-Mitgliedstaat jedoch schärfere Umweltregelungen einführen, d. h., er kann auf die Gewährung von Ausnahmen verzichten. Wir gehen davon aus, dass die TA Luft in der aktuellen Fassung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der deutschen landwirtschaftlichen

² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, C 326/134, 26.10.2012

Betriebe auf Dauer überfordern wird. Dies wird in der Regel mit bundesweiten Tierbestandsabbau und einer ungewollten Agrarstrukturveränderung verbunden sein.

Im Rechtsetzungsprozess der TA Luft seit 2016 wurden einige der Verschärfungen, die ursprünglich geplant waren, teilweise zurückgenommen. Dennoch stellt der Entwurf gegenüber der TA Luft 2002 in jedem Fall eine deutliche Verschärfung der Anforderungen dar. Der einmalige Erfüllungsaufwand wird mit rd. 619 Mio. Euro kalkuliert, der jährliche Erfüllungsaufwand mit 28,5 Mio. Euro. Die Kalkulationen sind aus den oben genannten Gründen nicht nachvollziehbar, insbesondere nicht die unterstellte Verminderung um 45,5 Mio. Euro durch eine Verringerung des Energieverbrauchs. Folgekosten für verlängerte Baugenehmigungen (und rechtliche Auseinandersetzungen – siehe Anmerkungen zu B.1.) werden billigend in Kauf genommen.