

Schriftlicher Bericht

Zur Prüfung, ob und ggf. inwieweit immissionsbezogene Regulierungen der gewünschten Transformation der deutschen Nutztierhaltung entgegenstehen

Berichterstatter: Bund

Anlass und Zweck:

In Ziffer 8 des Beschlusses der 100. Sitzung der UMK am 12. Mai 2023 zu TOP 38 nahm die UMK eine Bitte der AMK an den Bund zur Kenntnis, zu prüfen, ob und ggf. inwieweit immissionsbezogene Regulierungen der gewünschten Transformation der deutschen Nutztierhaltung entgegenstehen. Die UMK bat den Bund zudem darum, über die Ergebnisse der Prüfung einen schriftlichen Bericht auf der UMK im Herbst 2023 vorzulegen.

Die Ziffer 8 des UMK-Beschlusses lautet:

Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und der Senator der Umweltressorts der Länder nehmen die folgenden Bitten aus der Agrarministerkonferenz an den Bund zur Kenntnis, zu prüfen, ob und ggf. welche weiteren immissionsschutzrechtlichen Vorgaben einem tierwohlgerechten Umbau der landwirtschaftlichen Tierhaltung entgegenstehen und wie diese ggf. konkretisiert oder angepasst werden können, um Umbauhemmnisse zu beseitigen. Dabei sollte auch überprüft werden, ob es erforderlich ist, eine konkretisierende Regelung in die TA-Luft aufzunehmen, nach der durch die Umsetzung von Tierwohlmaßnahmen eine nicht vermeidbare Erhöhung der Emissionen bei der Beurteilung der Schutzanforderungen unberücksichtigt bleibt. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf kleine Betriebe, also jene Betriebe gelegt werden, die immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungspflichtig sind und daher nicht unter die Vorgaben des Abschnitts 5.4.7.1 der TA Luft fallen. Sie bitten den Bund, zur Herbst-UMK 2023 hierzu schriftlich zu berichten.

Im Ergebnis wurde von BMEL und BMUV der nachstehende Bericht erstellt, welcher der AMK im Rahmen der Herbst-Sitzung 2023 und der UMK über ein Umlaufverfahren jeweils mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt wird.

Einordnung der Fragestellung:

Die TA Luft enthält als normkonkretisierende, auf Grundlage von § 48 BImSchG erlassene, Verwaltungsvorschrift verbindliche Vorgaben zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen sowie in eingeschränktem Umfang auch für *nicht genehmigungsbedürftige* (d.h. baurechtlich zugelassene) Tierhaltungsanlagen. Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen betrifft dies insbesondere die angepasste Prüfung, ob Schutzanforderungen verletzt werden (Abschnitt 4 der TA Luft).

Bei der Neufassung der TA Luft 2021 wurden Haltungsverfahren, die dem Tierwohl dienen, bereits besonders berücksichtigt, indem sichergestellt wird, dass **qualitätsgesicherte Haltungsverfahren, die nachweislich dem Tierwohl dienen**, nicht gegenüber geschlossenen, zwangsbelüfteten Ställen benachteiligt werden. Durch die nun in UMK und AMK vereinbarte Zuordnung von Haltungseinrichtungen nach dem TierhaltKennzG zu einem konkreten Stand der (Emissionsminderungs-)Technik nach der TA Luft wird eine wichtige Vereinfachung eingeleitet, den Umbau der Ställe für mehr Tierwohl erheblich zu erleichtern. Die diesbezüglichen Konkretisierungen werden derzeit von der Ad-hoc-AG „Immissionsschutz und Tierwohl“, deren Mandat durch AMK und UMK erneuert wurde, ausgearbeitet:

- Da immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen immer nach dem Stand der Technik errichtet und betrieben werden müssen, soll für diese Anlagen durch die Konkretisierung unmittelbar klargestellt werden, was unter dem Stand der Technik zu verstehen ist und wie ein Umbau ausgestaltet werden muss (Rechts- und Investitionssicherheit).
- Immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige („baurechtliche“) Anlagen müssen den Stand der Technik hingegen nur dann umsetzen, wenn und soweit dies zur Vermeidung bzw. Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen erforderlich ist. Für Situationen mit hohen Belastungen (schädliche Umwelteinwirkungen) ist daher auch für diese Anlagen eindeutig festgelegt, wie der Stand der Technik in der Praxis zu konkretisieren ist.

An praxisgerechten Vollzugsvereinfachungen für diese **emissionsbezogenen**, den Stand der Technik betreffenden Regelungen des Abschnittes 5 der TA Luft wird daher aktuell mit hoher Priorität gearbeitet. Darüberhinausgehender Anpassungsbedarf besteht aktuell nicht. Diese emissionsbezogenen Vorgaben werden durch die **immissionsbezogenen** Regelungen des Abschnitts 4 der TA Luft komplementiert. Diese stellen sicher, dass es durch Errichtung und Betrieb von genehmigungsbedürftigen Anlagen nicht zu schädlichen Umwelteinwirkungen kommt und sind als Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen heranzuziehen. Gemäß Abschnitt 1 TA Luft sind die nach dem Stand der Technik unvermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Diese immissionsbezogenen Regelungen sind Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Generelle Vorbemerkung: Minderung landwirtschaftlicher Emissionen

Ein zentrales Ziel des Immissionsschutzrechts ist es, Gesundheitsgefahren und die Entstehung sonstiger schädlicher Umwelteinwirkungen verlässlich abzuwenden und insgesamt eine bestmögliche Luftqualität sicherzustellen. Die kontinuierliche und deutliche Minderung der landwirtschaftlichen Emissionen unter Berücksichtigung des Tierwohls – wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart ist – führt zu einer gesamthaften Abnahme der Belastung und damit auch zur **Reduzierung potenzieller Konflikte, die es in einem Genehmigungsverfahren zu bewältigen gilt.**

Zentrale Aspekte bei der immissionsseitigen Beurteilung von Tierhaltungsanlagen

Nachstehend werden drei Aspekte, die sich bei der immissionsseitigen Beurteilung der Auswirkungen von Tierhaltungsanlagen in der Praxis als wesentlich erweisen, sowie der Umgang im Vollzug damit, kurz dargestellt. Die Darstellung bezieht sich zunächst auf immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen. Der erbetene Fokus auf kleinere, baurechtlich zugelassene Anlagen wird auf dieser Grundlage in späteren Abschnitten gesetzt:

a) **Schutz vor schädlichen Bioaerosol-Immissionen** (Sonderfallprüfung nach Nummer 4.8 TA Luft)

Von Tierhaltungsanlagen ausgehende höhere Belastungen mit umweltmedizinisch relevanten Bioaerosolen können insbesondere an Orten mit empfindlichen Nutzungen (z. B. Krankenhäuser) eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen. Neben generellen Vorsorgeanforderungen (Nr. 5.2.9 TA Luft) kann daher in Einzelfällen eine Sonderfallprüfung auf Bioaerosolbelastungen gemäß der Nr. 4.8 der TA Luft erforderlich sein. Unter anderem auf Basis des Leitfadens zur Ermittlung und Bewertung von Bioaerosol-Immissionen der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz¹ (LAI) kann von den Vollzugsbehörden sachgerecht entschieden werden, ob im Einzelfall eine kritische Konstellation vorliegt, die eine genauere Betrachtung erforderlich macht. Wichtige Kriterien für diese abgestufte Prüfung sind der Abstand zu empfindlichen Nutzungen und die Staubemissionen der Anlage. Durch die Struktur der Sonderfallprüfung ist ein abgestuftes und verhältnismäßiges Vorgehen möglich.

Derzeit erfolgt zudem eine Weiterentwicklung des entsprechenden Vollzugsleitfadens der LAI auf Grundlage neuer Erkenntnisse und der Ergebnisse begleitender Forschungsvorhaben.

b) **Eintrag von Stickstoff in empfindliche Ökosysteme bzw. in FFH-Gebiete**

(Sonderfallprüfungen nach Nr. 4.8 in Verbindung mit den Anhängen 8 und 9 TA Luft).

Befinden sich im Umfeld einer (geplanten) Anlage sensible Ökosysteme, so kann im Einzelfall eine Prüfung der Vereinbarkeit der von der Anlage ausgehenden Stickstoffdepositionen mit den Schutz- und Erhaltungsvorgaben für diese Ökosysteme erforderlich sein. Für das Vorgehen im Zusammenhang mit einer möglichen FFH-Verträglichkeitsprüfung steht der praxisgerechte „Stickstoffleitfaden BImSchG-Anlagen - Hinweise zur Prüfung von Stickstoffeinträgen in der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Vorhaben nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften für Immissionsschutz sowie für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung² zur Verfügung. Der entsprechende LAI-Leitfaden³ enthält ebenfalls nötige Konkretisierungen, um – soweit erforderlich – rasche und rechtssichere Prüfungen sicherzustellen. Dieser Leitfaden wird derzeit ebenfalls überarbeitet, mit dem Ziel der Anpassung an die aktualisierte TA Luft 2021 und den wissenschaftlichen Erkenntnisstand. Dadurch soll die Rechtssicherheit auch im Hinblick auf den tiergerechten Umbau der Haltungssysteme weiter verbessert werden.

Im Vergleich zu zwangsbelüfteten Ställen ohne Abluftreinigung (Referenzstall der TA Luft) sind beim Umbau zu tiergerechten Haltungsverfahren gemäß TA Luft Nummer 5.4.7.1 die Stickstoffemissionen zu mindern.

¹ Vgl. https://www.hlnug.de/fileadmin/downloads/luft/Leitfaden-Bioaerosole_31-01-2014.pdf

² https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/stickstoffleitfaden_2019_02_19_1558083308.pdf

³ https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/landwirtschaft/zulassung/pdf/LAI_N-Leitfaden_Ermittlung%20und%20Bewertung%20von%20Stickstoffeintraegen_Langfassung_01.03.2012.pdf

- c) **Schutz vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsmissionen** (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG i.V.m. § 6 Abs. 1 Nr.1 bzw. § 16 i.V.m. Nr. 4.3.2 und Anhang 7 der TA Luft).

Durch die Integration der ehemaligen Geruchsmissions-Richtlinie (GIRL) als Anhang 7 in die TA Luft 2021 wurde eine weitere bundesweite Vereinheitlichung und Vereinfachung der Genehmigungsverfahren erreicht; hierzu liegt zusätzlich ein ausführlicher Kommentar von Seiten UMK/LAI vor⁴. Insbesondere wird dabei weiterhin auch eine von Immissionswerten abweichende Beurteilung ermöglicht, die z.B. bei einer hohen Vorbelastung durch als ortsüblich anzusehende Gerüche zusätzliche Flexibilität schafft, um auf den Einzelfall einzugehen. Vorbelastungen, die historische Entwicklung und die prägende Siedlungsstruktur können somit schutzmindernd berücksichtigt werden. Zudem wurde klargestellt, dass bei der Ermittlung der Vorbelastung auf den ohne weitere Genehmigungen rechtlich und tatsächlich möglichen (und nicht den genehmigten) Betriebsumfang abzustellen ist. Durch die Änderung von einer gefassten Ableitung zu einer bodennahen, diffusen Freisetzung beim Umbau von einem zwangsbelüfteten Stall zu einem offenen Stall (z.B. Außenklimastall) bei gleichbleibender Tierzahl kann es in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten sowohl zu einer Zunahme als auch einer Abnahme der Geruchsstundenhäufigkeit im Nah- und Fernbereich kommen. Zur Sicherstellung einer sachgerechten Behandlung und der Etablierung entsprechender Vorgehensweisen im Einzelfall sollte die Datenlage zu Geruchsmissionen im Umfeld tiergerechter Haltungseinrichtungen und zur Quantifizierung der Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen kontinuierlich weiter verbessert werden

Besonderheiten bei der Überschreitung von Immissionswerten

Auch im Falle einer hohen Vorbelastung ermöglicht das Instrument der Verbesserungsgenehmigung auf Grundlage von § 6 Abs. 3 BImSchG die Realisierung von Vorhaben, die insgesamt zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

Überschreitet im Umfeld einer Anlage die Vorbelastung bereits die relevanten Immissionswerte, welche die Schwelle zu einer schädlichen Umwelteinwirkung markieren, und trägt diese Anlage relevant dazu bei, so ist die Genehmigung eines Umbaus zunächst grundsätzlich nur dann möglich, wenn die Änderung zur Einhaltung aller Immissionswerte führt. Die „Verbesserungsgenehmigung“ auf Grundlage von § 6 Abs. 3 BImSchG ermöglicht in solchen Fällen und unter den dort genannten Bedingungen auch Änderungen an der Anlage zu realisieren, die zu einer Verbesserung der Situation führen, selbst wenn nach Abschluss nicht alle Immissionswerte eingehalten werden können⁵. Dies schafft notwendige Spielräume auch für Situationen mit einer hohen Vorbelastung und wirkt gleichzeitig der Verfestigung unerwünschter Zustände entgegen.

Immissionsschutzrechtliche Vorgaben für kleine Betriebe

Gemäß AMK-Beschluss soll ein besonderes Augenmerk des Berichts auf kleinen Betrieben liegen. Anlagen, die immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftig sind, benötigen in jedem Fall

⁴ Vgl. dazu insgesamt: https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/lai-kommentierung-ta-luft-anhang-7_1666604361.pdf

⁵ Die Anwendung wird in den einschlägigen Vollzugsempfehlungen wie zum Beispiel im LAI-Kommentar zu Anhang 7 TA Luft 2021 ausführlich konkretisiert

eine Baugenehmigung. Federführend zuständig sind die Bauordnungsbehörden, die (je nach landesrechtlicher Ausprägung) die Belange zusammenführen.

Übertragung der Vorgaben der TA Luft für die Beurteilung, ob schädliche Umwelteinwirkungen vorliegen

Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen dienen die Regelungen des § 22 BImSchG zunächst der Gefahrenabwehr, also der Abwehr hinreichend wahrscheinlicher schädlicher Umwelteinwirkungen. Anders als bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen bestehen keine Vorsorgepflichten nach Abschnitt 5 der TA Luft. Entsprechend der Nummer 1 der TA Luft sollen bei der Beantwortung der Frage, ob schädliche Umwelteinwirkungen vorliegen, die „Grundsätze zur Ermittlung und Maßstäbe zur Beurteilung“ aus der TA Luft herangezogen werden. Diese Vorgaben ermöglichen den Vollzugsbehörden bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ein abgestuftes und auf den Einzelfall angepasstes Vorgehen auch im Hinblick auf die Nachweise, die zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit erforderlich sind. Kann die Behörde zum Beispiel bereits mit anderen Hilfsmitteln (z.B. Richtlinie VDI 3886 Blatt 1 oder der Richtlinie VDI 3894 Blatt 2) zur Überzeugung gelangen, dass keine Hinweise für die Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen vorliegen, so ist die Vorlage einer gutachterlichen Ermittlung mithin nicht erforderlich.

Nutzung der Konkretisierung des Standes der Technik auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (bei Vorliegen schädlicher Umwelteinwirkungen)

Wenn bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen schädliche Umwelteinwirkungen auftreten, müssen die nach dem Stand der Technik gegebenen Möglichkeiten zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen ausgeschöpft werden. Zur Bestimmung des jeweiligen Standes der Technik kann in Zukunft auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen auf die Vollzugshinweise zur Nummer 5.4.7.1 der TA Luft und auf den darin aufgezeigten Zusammenhang mit den im TierhaltKennzG typisierend beschriebenen Haltungseinrichtungen als zusätzliche Erkenntnisquelle zurückgegriffen werden. Wird eine qualitätsgesicherte Haltungsform, die nachweislich dem Tierwohl dient, gewählt, kann davon ausgegangen werden, dass diese dem Stand der Technik entspricht. Die geeigneten Haltungsformen mit den entsprechenden Maßnahmen sollen in den geplanten Vollzugshinweisen der durch AMK- und UMK-Beschluss etablierten Ad-hoc AG Immissionsschutz und Tierwohl aufgeführt sein.

Angepasste Pflichten für die Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen

Trotz der Umsetzung von Maßnahmen nach dem Stand der Technik entstehende unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen sind sodann auf ein Mindestmaß zu beschränken (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 und 2 BImSchG). Zur Bestimmung des Mindestmaßes ist eine Abwägung aller berührten Interessen vorzunehmen. Unverhältnismäßige Maßnahmen können nicht verlangt werden.

Erleichterung durch eine modifizierte Form der Verbesserungsgenehmigung im Baurecht

Bleibt die Gesamtbelastung nach einem Umbau unterhalb der Schwellen, welche die Grenze zu schädlichen Umwelteinwirkungen markieren, so sind keine besonderen immissionsseitigen Anforderungen zu beachten. Aufbauend auf einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2017 (BVerwG 4 C 3.16; gegenständlich war die damalige GIRL, die im Ergebnis in die Vorgaben des Anhangs 7 der TA Luft eingeflossen ist) hat sich für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Hinblick auf Geruchsmissionen die Rechtsfigur einer **Verbesserungsgenehmigung im Baurecht** entwickelt. Demnach ist in einem durch landwirtschaftliche Geruchsmissionen erheblich vorbelasteten Gebiet die Genehmigung eines landwirtschaftlichen Bauvorhabens dennoch zulässig, wenn hierdurch die vorhandene Immissionssituation insgesamt verbessert **oder aber zumindest nicht verschlechtert wird**. Das heißt: selbst im Falle einer hohen Vorbelastung, welche die Immissionswerte übersteigt, ist ein Umbau möglich, solange das Vorhaben die Situation nicht klar weiter verschlechtert. Dies stellt im Vergleich zu den Anforderungen an immissionsschutzrechtlich zu genehmigende Änderungen einen deutlich abgeschwächten Maßstab dar. Eine über diese Praxis hinausgehende generelle Hinnahme jeglicher Erhöhung der Immission auch deutlich über die Grenze schädlicher Umwelteinwirkungen hinaus würde demgegenüber zu einer massiven Konfliktverschärfung führen und wäre mit der Schutzpflicht des Staates (u.a. im Hinblick auf Gesundheit und Eigentum) nicht vereinbar.

Berücksichtigung bereits dokumentierter Verbesserungen durch tiergerechte Haltungssysteme

Schließlich liegen für kleinere Tierhaltungsanlagen auch bereits belastbare Erkenntnisse⁶ dazu vor, dass die spezifischen Geruchsemissionen bei qualitätsgesicherten, tiergerechten Haltungsformen gemindert sind. Deshalb konnte in die Tabelle 24 des Anhangs 7 der TA Luft für Mastschweine in qualitätsgesicherte Haltungsverfahren mit Auslauf und Einstreu, die nachweislich dem Tierwohl dienen, **bis zu einer Platzzahl von maximal 500 Tieren** ein gegenüber den sonstigen Haltungsverfahren reduzierter Gewichtungsfaktor von 0,65 (statt 0,75) aufgenommen werden. Dieser Faktor kommt im Vollzug zur Anwendung und reduziert damit – den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend – die bei der Beurteilung anzunehmende Belastung.

Fazit

- Das Immissionsschutzrecht stellt für die Genehmigung von Tierhaltungsanlagen - sowohl für genehmigungsbedürftige als auch nicht genehmigungsbedürftige Anlagen - ein flexibles, breit gefächertes Instrumentarium unter anderem in Form von normkonkretisierenden Vollzugshilfen und Leitfäden zur Verfügung, welches es ermöglicht, auf die Besonderheiten des Einzelfalls einzugehen und gleichzeitig die Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen auszuschließen. Das Instrumentarium ist auch auf den tiergerechten Umbau von Haltungsanlagen anwendbar und stellt dafür kein Hindernis dar; es gewährleistet, dass es nicht zur Verletzung zentraler Grundrechte (Gesundheit, Eigentum) kommt und sorgt für ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Rechtssicherheit.
- Indem die Ortsüblichkeit der Geruchsmissionen ergänzend zur Beurteilung herangezogen werden kann, wird für die betriebliche Entwicklung ein deutlicher Spielraum geschaffen.

⁶ Vgl. Kwiatkowski, K.; Both, R.: Ermittlung des Belästigungspotentials von Gerüchen ausgehend von Mastschweineställen mit Auslauf mittels Polaritätenprofilen. Gerüche in der Umwelt 2021. Hrsg. vom VDI Wissensforum GmbH, 2021.

Andererseits können so auch Konflikte zwischen Nachbarschaft und tierhaltenden Betrieben zuverlässig gelöst und Akzeptanzprobleme sowie privatrechtliche Streitigkeiten, die der Rechtssicherheit abträglich sind, erheblich reduziert werden.

- In Fällen, in denen ein Umbau einer genehmigungsbedürftigen Anlage – auch unter Berücksichtigung schutzmindernder Aspekte bei Geruchsmissionen – zur Entstehung schädlicher Umwelteinwirkungen führen würde, muss trotzdem die Einhaltung der (im Falle der Geruchsmissionen ggf. durch die Einzelfallbetrachtung modifizierten) Immissionswerte erfolgen. Die Anwendung zusätzlicher Maßnahmen oder eine Modifikation des Stalles können dabei in Betracht gezogen werden. Dies ist rechtssystematisch erforderlich und sachlich sinnvoll, denn bei naher Wohnnachbarschaft würde eine erhebliche Überschreitung der Immissionswerte für Gerüche auch zu massiven Akzeptanzproblemen und privatrechtlichen Streitigkeiten führen; dies ginge zu Lasten des nachbarschaftlichen Friedens und würde die Rechtssicherheit für den Betreiber deutlich mindern.
- Die Besonderheiten kleiner Betriebe werden im Immissionsschutzrecht durch eine Vielzahl von Vereinfachungen, wie z.B. Verbesserungsgenehmigungen und angepasste Gewichtungsfaktoren, umfassend berücksichtigt.
- Die Aufnahme einer konkretisierenden Regelung in die TA-Luft, nach der durch die Umsetzung von Tierwohlmaßnahmen eine nicht vermeidbare Erhöhung der Emissionen bei der Beurteilung der Schutzanforderungen unberücksichtigt bleibt, ist daher weder sinnvoll möglich, noch im Lichte der vorstehenden Darlegungen erforderlich. Folge wäre unter anderem eine Höherbewertung des Schutzgutes Tierwohl gegenüber der menschlichen Gesundheit.