

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Frau Abteilungsleiterin
Dr. Diana Hein
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Ansprechpartner: Axel Welge
Tel.-Durchwahl: 0221 / 3771-281
Fax-Durchwahl: 0221 / 3771-127
E-Mail: axel.welge@staedtetag.de

Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Ansprechpartnerin: Dr. Andrea Garrelmann
Tel.-Durchwahl: 0211-300491320
Fax-Durchwahl: 0211-3004915320
E-Mail: a.garrelmann@lkt-nrw.de

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Ansprechpartner: Michael Becker
Tel.-Durchwahl: 0211-4587244
Fax-Durchwahl: 0211-4587219
E-Mail: michael.becker@kommunen-in-nrw.de

Datum: 07.11.2012
Aktenzeichen: 61.60.02 Ga/Gä

vorab per E-Mail

Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Tierhaltungsanlagen

Hier: Ihr Schreiben vom 22.10.2012, Aktenzeichen V-2 - Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Dr. Hein,

für die mit dem Bezugsschreiben erfolgte Zuleitung des Entwurfs eines Runderlasses zu immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an Tierhaltungsanlagen und die damit eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir. Nach Beteiligung unserer Mitglieder dürfen wir Ihnen hierzu die folgenden Anmerkungen übermitteln:

A. Allgemeine Anmerkungen

Wegen der verhältnismäßigen Kürze der Frist ist uns leider eine umfassende Prüfung des Erlassentwurfs nicht möglich gewesen. Wir beschränken uns daher zunächst auf die wichtigsten Anmerkungen und behalten uns Ergänzungen zu dieser Stellungnahme vor. Wir möchten zudem anregen, im weiteren Verfahren die Regelungen des Erlassentwurfs auch unter Einbeziehung kommunaler Praktiker aus den unteren Immissionsschutzbehörden zu überarbeiten.

Die zunehmenden Belastungen aus der gewerblichen und industriellen Tierhaltung werden seit einigen Jahren in den Kommunen Nordrhein-Westfalens vermehrt als großes Problem wahrgenommen. Für die unteren Immissionsschutzbehörden stellt sich die rechtssichere Auslegung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht immer einfach dar; ein konkretisierender Erlass zur Regelung der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an Tierhaltungsanlagen wird daher – unbeschadet der nachfolgenden Anmerkungen – grundsätzlich begrüßt. Die entsprechenden Kritik- und Diskussionspunkte in den Erörterungsterminen vor Ort könnten so deutlich entschärft werden.

Es ist jedoch aus unserer Sicht zumindest zweifelhaft, ob der vorliegende Erlassentwurf das geeignete Mittel zur beabsichtigten Minderung der Immissionen aus Tierhaltungsanlagen ist. Durch die mit den Erlassanforderungen verbundene Reduzierung der Emissionen wären Neubauten auch auf kritischen, bislang nicht realisierbaren Standorten möglich. Aufgrund der deutlich geringeren Emissionen von neuen Ställen mit Abluftreinigungsanlagen würden Neubauten außerdem künftig auch ohne Emissionsausbreitungsrechnung möglich. Neue Ställe würden gerade wegen der ohnehin zu installierenden Abluftreinigungsanlagen wesentlich größer als zur Zeit üblich, da sich die zusätzlichen Kosten bei neu errichteten Ställen aufgrund der nicht tierplatzproportionalen Investitionskosten durch den Bau von wesentlich größeren Anlagen kompensieren ließen; diese wären wegen der gleichbleibenden Anforderungen der GIRL nach Nachrüstung einer Abluftreinigungsanlage auch wieder möglich. Langfristig wäre hier daher jedenfalls zusätzlich auf eine entsprechende Anpassung der Grenzwerte hinzuwirken.

Des Weiteren bleibt abzuwarten, ob sich auch die Rechtsprechung die im Erlassentwurf enthaltenen Anforderungen inhaltlich zu Eigen machen wird. Es ist davon auszugehen, dass bei der Anwendung des Erlasses die Immissionsschutzbehörden in Verfahren getrieben werden, deren rechtlicher Erfolg zumindest zweifelhaft ist. Dies betrifft insbesondere die unter Nr. 4 des Erlassentwurfs enthaltenen Regelungen. Wünschenswert wäre daher möglichst auch eine gesetzliche Absicherung der Anforderungen, gegebenenfalls auch auf bundesrechtlicher Ebene. Es muss deutlich werden, dass für die Immissionsschutzbehörden letztendlich immer der Einzelfall gerade vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit maßgeblich ist. Schließlich wird zu bedenken sein, dass durch die Verschärfungen die Anlagen aufgrund dann geringerer Immissionen auch in Bereichen betrieben werden könnten, die nach der Zielsetzung ggfs. einem vorhandenen Steuerungskonzept für solchen Anlagen (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) zuwiderlaufen.

B. Zu den einzelnen Regelungen

I. Zu Nr. 1 - Abluftreinigungsanlagen als Stand der Technik

Abluftreinigungsanlagen für Schweinehaltungen sind unseres Erachtens erprobt, prozessstabil und in der Lage, deutliche Emissionsminderungen dauerhaft zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund, dass derartige Anlagen in viehstarken Regionen inzwischen verstärkt zum Schutz von Anwohnern eingesetzt werden und somit offenbar auch wirtschaftlich betrieben werden können, sind sie nach unserer Auffassung auch verhältnismäßig. Die eindeutige Aussage, nach der Abluftreinigungsanlagen den Stand der Technik darstellen und wirtschaftlich vertretbar und verhältnismäßig sind, ist in der Praxis hilfreich und wird begrüßt. Ebenso ist hilfreich, dass mit dem Verweis auf Spalte 1 der 4. BImSchV der unbestimmte Rechtsbegriff der „großen Anlage“ näher definiert wird. Zweifelhaft ist jedoch die Möglichkeit, den Stand der Technik zwar für Anlagen der Spalte 1, nicht jedoch für solche der Spalte 2 zu definieren.

Der Erlassentwurf enthält keine Angaben dazu, ob eine Abluftreinigung auch bei „gemischten Tierhaltungsbeständen“ zu fordern ist, wenn die Summe der Von-Hundert-Anteile der einzelnen Tierarten den Wert 100 erreicht oder überschreitet. Ebenfalls bedarf der Erlassentwurf einer ergänzenden Regelung, die der Tendenz zu Betriebsteilungen vorbeugt. So sollte eine Abluftreinigung auch für kleinere Anlagen zur Haltung von

Schweinen (Nr. 7.1 g-i, Spalte 2 der 4. BImSchV) gefordert werden, wenn diese in einem räumlichen Zusammenhang mit einer Anlage der gleichen Art betrieben werden, jedoch – z. B. wegen unterschiedlicher Betreiber – keine gemeinsame Anlage im Sinne von § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV bilden.

In den besonderen Vorsorgeregelungen für bestimmte Anlagenarten der TA Luft aus 2002 sind für konkrete Anlagenarten generelle Regelungen für Altanlagen zur Anpassung an den Stand der Technik (Nr. 5.1.1 TA Luft) einschl. einer Umsetzungsfrist enthalten. Diese fehlen für den Bereich der Tierhaltungsanlagen. Wir weisen daher darauf hin, dass - anders als im Erlassentwurf geregelt - bei Fehlen entsprechender Regelungen der TA Luft zur Anpassung von Altanlagen an den Stand der Technik in jedem Fall bei Erlass einer nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 2 BImSchG die Verhältnismäßigkeit zu prüfen bleibt.

Hinsichtlich der offenbar aus Verhältnismäßigkeitsgründen für erforderlich gehaltenen Privilegierungsregelung für Anlagen, die innerhalb von fünf Jahren stillgelegt werden sollen oder bei denen mit Ablauf einer Fünfjahresfrist auf die Genehmigung verzichtet wird, ist nach unserer Auffassung die Vollziehbarkeit der Nachrüstverpflichtung insgesamt in Frage gestellt, wenn nicht zugleich Regelungen geschaffen werden, die den Anlagenbetreiber an eine entsprechende Mitteilung binden.

Die Beschränkung nachträglicher Anordnungen auf die Anlagen, die mit einer zentralen Abluftführung ausgerüstet sind, erscheint mit Blick auf Verhältnismäßigkeitserwägungen nachvollziehbar. Die zentrale Abluftführung ist jedoch nach derzeitiger Rechtslage nicht Genehmigungsvoraussetzung, so dass aktuell noch Ställe ohne eine zentrale Abluftführung zugelassen wurden und werden müssen. Vielfach handelt es sich dabei um „Vorratsgenehmigungen“, die z. B. wegen der zur Zeit diskutierten Änderung des § 35 BauGB beantragt werden. Soweit mit der Errichtung einer großen Schweinehaltungsanlage noch nicht begonnen wurde, halten wir es daher über die vorgeschlagene Regelung hinaus für vertretbar, für diese ebenfalls eine Umrüstung auf eine zentrale Abluftführung und die Installation einer Abluftreinigungsanlage nachträglich anzuordnen. Trotz dieser sachlichen Einschätzung weisen wir jedoch auch darauf hin, dass die Frist zum Erlass nachträglicher Anordnungen zur Nachrüstung von Abluftreinigungsanlagen bei bestehenden Schweinemastanlagen bis zum 31.12.2013 einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand darstellt, der nach unserer Auffassung nicht nur mit dem Verweis auf einen Erlass begründet werden kann. Insbesondere in den viehstarken Regionen mit vielen nachzurüstenden Anlagen ist die hier gesetzte Frist nicht einzuhalten, zumal vor einer nachträglichen Anordnung weitere Sachverhaltsermittlung, z. B. im Rahmen einer Überwachung erforderlich ist. Angesichts der geringen Zahl an Herstellern zertifizierter Anlagen ist auch der Umsetzungstermin zu kurz bemessen.

Für die Geflügelhaltung stehen nach Aussage des Erlassentwurfs Abluftreinigungsanlagen nicht in der Art zur Verfügung, dass sie als Stand der Technik angesehen werden können. Bei der Haltung von Masthähnchen und Mastputen überfordern auch nach unserer Einschätzung das schnelle Wachstum und die davon exponentiell abhängige Erhöhung der Luftraten die Leistungsfähigkeit zumindest von biologisch wirkenden Abluftanlagen. Demgegenüber erzeugen jedoch Legehennenhaltungen eher gleichbleibende bzw. gering schwankende Abluftmengen, die sich nicht wesentlich von der aus der Schweinemast unterscheiden. Insofern halten wir für den Bereich der Geflügelhaltung differenzierte Ausführungen für erforderlich.

Für die Geflügelhaltungsanlagen wird im Entwurf gefordert, zukünftig bei Genehmigungsverfahren für große Stallvorhaben mit zentraler Abluftführung (Nr. 7.1 c, Spalte 1 der 4. BImSchV) sicherzustellen, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, einen nachträglichen Einbau einer Abluftreinigungsanlage zu ermöglichen, da kurz- oder mittelfristig auch hier eine signifikante Weiterentwicklung des Standes der Technik erwartet wird. Unklar bleibt jedoch, wie diese Sicherstellung erfolgen soll, welche Vorkehrungen zur Sicherstellung möglicherweise in der Genehmigung festgeschrieben werden sollen oder ob der Hinweis ausreichen würde, nach dem eine Nachrüstung mit einer Abluftreinigungsanlage später angeordnet werden muss.

II. Zu Ziff. 2 - Anlagen zu Lagerung von Gülle

Die Anforderung, nach der bei neu zu errichtenden (genehmigungsbedürftigen) Anlagen zur Lagerung von Flüssigmist außerhalb des Stalles eine Lagerung in geschlossenen Behältern mit einem Zeltdach als Stand der Technik anzusehen ist, wird befürwortet. Die Genehmigungspflicht ergibt sich jedoch in der Regel aus der Kumulation mehrerer Güllelagerbehältnisse (innerhalb und außerhalb eines Stalles). Dies führt dazu, dass zum Teil bereits relativ kleine Behältnisse einer Abdeckung bedürfen, während größere Behälter, wenn insgesamt die Grenze nach Nr. 9.36 der 4. BImSchV nicht erreicht wird, keiner Abdeckung bedürfen.

Auch insgesamt kann jedoch bei Anlagen zur Lagerung von Gülle mit einem Fassungsvermögen von unter 6.500 m³ eine abgedeckte Lagerung angemessen, verhältnismäßig und erforderlich sein. Einem möglichen Rückschluss aus dem Erlass, dass nur bei Anlagen, die unter die Nummer 9.36 des Anhangs zur 4. BImSchV fallen die Abdeckung als Stand der Technik gefordert werden kann, sollte durch eine entsprechende Ergänzung vorgebeugt werden. Für kleinere Anlagen kann möglicherweise eine funktionsfähige Schwimmdecke als ausreichend angesehen werden.

III. Zu Ziff. 3 - Abluftreinigungsanlagen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen

Der in Ziffer 3 des Erlassentwurfs skizzierte Fall, dass durch den Betrieb einer Anlage zur Schweine- oder Geflügelhaltung schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden, setzt voraus, dass diese zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung nicht erkannt wurden (ansonsten hätte die Anlage nicht genehmigt werden dürfen) oder dass sich später gesetzliche Vorschriften bzw. der Erkenntnisstand geändert haben. Hinzu kommt, dass die schädlichen Umwelteinwirkungen in der Regel nicht von einer einzigen Anlage ausgehen, sondern durch kumulierende Einwirkungen mehrerer (genehmigungsbedürftiger und nicht genehmigungsbedürftiger) Anlagen verursacht werden. Ein ausschließliches Vorgehen gegen die Betreiber der genehmigungsbedürftigen Anlagen dürfte in einem solchen Falle an Verhältnismäßigkeitserwägungen scheitern. Zu beachten ist hier auch, dass nicht selten Betriebsteilungen vorgenommen werden/wurden, um die Genehmigungspflicht nach BImSchG zu vermeiden.

Daneben weisen wir darauf hin, dass ein Einschreiten bei jeglichem Bekanntwerden schädlicher Umwelteinwirkungen verbunden mit der Gewichtung, Auswahl und Abwägung gegenüber einer Mehrzahl von Betreibern sowie der eventuellen Durchsetzung in gerichtlichen Verfahren die aktuellen Ressourcen der unteren Immissionsschutzbehörden deutlich übersteigen. Es erscheint daher ausreichend, in

solchen Fällen gem. § 17 BImSchG im Rahmen von Ermessensentscheidungen im Einzelfall tätig zu werden.

Das in der Praxis durchaus bewährte Instrumentarium der Verbesserungsgenehmigung (§ 6 Abs. 3 BImSchG) greift nicht mehr in dem bisherigen Maße, da in „Überschreitungsgebieten“ nach dem Erlassentwurf bereits eine nachträgliche Anordnung zur Minderung des Immissionsbeitrages zu treffen ist. Es wird um Klarstellung gebeten, dass dies so beabsichtigt ist.

Unter Ziff. 3. des Erlassentwurfs sind folgende Regelungen der TA Luft Nr. 4.8 in Verbindung mit den Regelungen des Stickstoffleitfadens angesprochen: „*eine Überschreitung der Immissionswerte der TA Luft zum Schutz der Vegetation und von Ökosystemen*“. Wir weisen darauf hin, dass es im Stickstoffleitfaden unter dem Punkt 7.2 Seite 37 ff. mehrere grundsätzliche „Immissionswerte“ gibt, und zwar den Critical Load, den Beurteilungswert sowie den 30 %-Beurteilungswert. Hier ist eine Klarstellung notwendig.

IV. Zu Ziff. 4 - Berücksichtigung der Bioaerosolproblematik in Genehmigungsverfahren von Anlagen zur Haltung von Schweinen und Geflügel

Die Aussage, dass durch den Betrieb von Abluftreinigungsanlagen bei Tierhaltungsanlagen nach derzeitigem Stand die Möglichkeiten zur Minderung von Bioaerosolen ausgeschöpft werden, wird aus Gründen des vorsorgenden Immissionsschutzes begrüßt, ist jedoch in der vorliegenden Form möglicherweise juristisch nicht hinreichend belastbar. Nachdem in verschiedenen Studien ein eindeutiger ursächlicher Zusammenhang zwischen Tierstallemissionen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht bewiesen werden konnte, ist bislang weit verbreitete Auffassung, dass eine definierte gesundheitliche Bewertung von Bioaerosolen aufgrund des Fehlens von Bewertungsmaßstäben ebenso wie eine zuverlässige Bestimmung der Bioaerosolbelastung nicht möglich ist. Vor diesem Hintergrund bedarf es unseres Erachtens einer umfassenderen Darstellung der Tatsachen, die dafür sprechen, dass von Tierhaltungsbetrieben luftgetragene Schadstoffe, insbesondere Stäube, Mikroorganismen und Endotoxine ausgehen, die grundsätzlich geeignet sind, nachteilig auf die Gesundheit von Menschen zu wirken.

In diesem Zusammenhang werden auch konkretere Hinweise vermisst, was bei der Ermittlung der Schadstoffe insbesondere zu beachten ist. Die „hinreichenden Anhaltspunkte“ sind insgesamt, insbesondere jedoch die Formulierungen „empfindliche Nutzungen in der Nachbarschaft“ sowie „ungünstige Ausbreitungsbedingungen“ deutlich zu unklar und bedürfen weiterer Auslegung. Auch die Fragen nach der Schutzwürdigkeit von Wohnbebauung (immer, also auch solche mit eigener Tierhaltung?) und der „Nähe“ von weiteren bioaerosolemittierenden Anlagen bleiben offen. Gerade diese Punkte dürften in der Praxis jedoch regelmäßig zu juristischen Auseinandersetzungen führen, deren Ausgang nicht vorhersehbar ist.

Aus Anwendersicht ist es zudem unbefriedigend, wenn durch Erlass bestimmte Notwendigkeiten zur Einholung von Gutachten geregelt werden, ohne dass es zugleich Hinweise gibt, wie mit den in solchen Gutachten ermittelten Erkenntnissen umzugehen ist. Der Erlass enthält keine konkrete Aussage darüber, wie nach der vertiefenden Prüfung im Genehmigungsverfahren in Form eines umwelttoxikologischen Gutachtens weiter zu verfahren ist. Sofern wegen des Vorliegens von Hinweisen nach Buchstabe a) ein

„Bestandsgutachten“ vorgelegt wird, wird sich die Prüfung voraussichtlich auf den Vergleich gemessener Werte zu den aufgeführten Orientierungswerten beschränken, da die unteren Immissionsschutzbehörden nicht die Methodik, wie die Auswahl der geeigneten Messorte, Messzeiten etc. beurteilen können. Hier wird eine fachliche Unterstützung durch das LANUV für nötig gehalten. Deutlich klargestellt werden sollte außerdem, über welche fachlichen Qualifikationen der Gutachter verfügen muss sowie auf welcher Grundlage und mit welchen Bewertungsmaßstäben ein umwelttoxikologisches Gutachten für Neubauvorhaben aufgebaut werden soll. Auch hinsichtlich der Prüfung dieser Gutachten durch die unteren Immissionsschutzbehörden ist erforderlich, dass sich das Land über das LANUV an der Prüfung der Gutachten beteiligt und zeitnah belastbar Stellung nimmt.

Unter Nr. 4b des Erlassentwurfs deutet die Formulierung „Liegen Hinweise nach Buchstabe a) vor...“ darauf hin, dass mindestens zwei solcher Hinweise vorliegen müssen. Unseres Erachtens kann bereits bei Vorliegen nur eines der Anhaltspunkte für eine gesundheitliche Beeinträchtigung durch Bioaerosole ein Gutachten einzuholen sein. Dies ist im Erlassentwurf zum Ausdruck zu bringen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen zu dem vorgelegten Erlassentwurf berücksichtigen könnten und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Axel Welge
Hauptreferent
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Andrea Garrelmann
Referentin
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Michael Becker
Hauptreferent
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen