

An den
Vorsitzenden
des Umwelt- und Agrarausschusses
Herrn Hauke Götsch, MdL

– im Hause –

Ihre Nachricht vom: 21.5.2014

Mein Zeichen: L 201– 134/18

Bearbeiter:
Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
frank.platthoff@landtag.ltsh.de

6. Juni 2014

Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Tierhaltungsanlagen (Umdruck 18/2594) – Kurzstellungnahme zu der Frage der Landeskompetenzen

Sehr geehrter Herr Götsch,

der Umwelt- und Agrarausschuss hat den Wissenschaftlichen Dienst in seiner Sitzung am 21. Mai 2014 gebeten, eine Kurzstellungnahme zu der Frage abzugeben, ob das Land aus kompetenzrechtlicher Sicht zum Erlass von Verwaltungsvorschriften im Sinne des Erlassentwurfes des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zu den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an Tierhaltungsanlagen und an Anlagen zur Lagerung von Gülle (Umdruck 18/2594) berechtigt ist. Zu der aufgeworfenen Frage nehmen wir wie folgt Stellung:

I.

Der in der Fragestellung angesprochene Erlassentwurf (sog. „Filtererlass“) regelt für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren neben der Abdeckung von Anlagen zur Lagerung von Gülle und dem Umgang mit Bioaerosolen insbesondere den Einsatz von Abluftreinigungsanlagen bei Tierhaltungsanlagen.

Der Erlassentwurf richtet sich an die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹ zuständigen Genehmigungsbehörden in Schleswig-Holstein und sieht für

¹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013, BGBl. I S. 1274, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013, BGBl. I S. 1943.

neue Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Mastschweinen mit 2000 oder mehr Plätzen (Nr. 7.1.7.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV²), für neue Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Sauen einschließlich dazugehöriger Ferkelaufzuchtplätze mit 750 oder mehr Plätzen (Nr. 7.1.8.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV) und für neue Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Ferkeln für die getrennte Aufzucht mit 6000 oder mehr Plätzen (Nr. 7.1.9.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV) die Pflicht zum Einbau und Betrieb einer geeigneten Abluftreinigungsanlage zur Reduzierung von Staub-, Ammoniak- und Geruchsemissionen vor, die im Genehmigungsbescheid festzulegen ist.

Abgestufte Regelungen gelten für Bestandsanlagen (gebundenes Ermessen mit Übergangsfristen) sowie genehmigungspflichtige kleinere Tierhaltungsanlagen nach Nr. 7.1.7.2, 7.1.8.2 und 7.1.9.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV (Einzelfallentscheidung).

Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist das Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Genehmigungsbedürftige Anlagen sind gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen. Der Schutz vor möglichen schädlichen Umwelteinwirkungen allein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) genügt nicht. Der Betreiber muss vielmehr auch *Vorsorge* gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen treffen, was sich als eine materiellrechtliche Konsequenz aus dem in § 1 BImSchG verankerten Vorsorgegrundsatz darstellt. Mit der dem Stand der Technik entsprechende Begrenzung der Emissionen erwähnt das Gesetz die in der Praxis bedeutsamste Maßnahme der Vorsorge.³

Stand der Technik ist nach § 3 Abs. 6 BImSchG der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die

² Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) vom 2. Mai 2013, BGBl. I S. 973, 3756.

³ *Feldhaus*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2. Auflage 2014, § 5 Rn. 5.

Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.

Nach § 48 Abs. 1 BImSchG erlässt die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften, insbesondere über Emissionswerte, deren Überschreiten nach dem Stand der Technik vermeidbar ist. Diese einfachgesetzliche Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften ist auch verfassungsrechtlich verbürgt, da Art. 84 Abs. 2 GG anordnet, dass die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann, wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen.

II.

Der Bund hat von der Ermächtigung mit dem Erlass der TA Luft⁴ Gebrauch gemacht. Als Verwaltungsvorschrift entfaltet die TA Luft Bindungswirkung für die fachlich zuständigen Behörden (interne Bindungswirkung). Sie enthält die materiellen Anforderungen, die bei der Erstgenehmigung, der Genehmigung wesentlicher Änderungen sowie bei nachträglichen Anordnungen gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen von den Verwaltungsbehörden zu beachten sind.⁵

Nach Nr. 3.1 der TA Luft ist eine Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage nur zu erteilen, wenn sichergestellt ist, dass die Anlage so errichtet und betrieben wird, dass Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen der Anlage getroffen ist. Für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen gelten die Nummern 4 und 5 der TA Luft. Nach Nummer 5.1.1 enthalten die Nummern 5.2 und 5.3 allgemeine und die Nummer 5.4 spezielle Regelungen für Anlagen im Sinne des Anhangs 1 zur 4. BImSchV.

Nach Nummer 5.4.7.1 TA Luft kann der dort vorgesehene Mindestabstand von Tierhaltungsanlagen zur nächsten vorhandenen oder in einem Bebauungsplan festgesetzten Wohnbebauung unterschritten werden, wenn das geruchsbeladene Abgas in einer Abgasreinigungseinrichtung behandelt wird. Die TA Luft verlangt (bislang) hingegen nicht generell den Einbau und Betrieb von Abluftreinigungsanlagen als bauliche und betriebliche Anforderung an Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Schweinen. Der Erlassentwurf geht insoweit über die Anforderungen hinaus, die die TA Luft bezo-

⁴ Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft, vom 24. Juli 2002, GMBI. 2002, S. 511.

⁵ *Feldhaus*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2. Auflage 2014, § 48 Rn. 4.

gen auf die Vorsorge gegen schädliche Luftverunreinigungen bei Tierhaltungsanlagen benennt.

III.

Es stellt sich die Frage, ob das zuständige Ministerium des Landes Schleswig-Holstein befugt ist, einen gegenüber der TA Luft restriktiveren Erlass in Kraft zu setzen.

Die Länder führen das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die hierauf fußenden Rechtsverordnungen als eigene Angelegenheiten aus (Art. 83 GG). Deshalb kann das zuständige Ministerium im Rahmen seiner Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt grundsätzlich allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Immissionsschutzrecht des Bundes erlassen. Allerdings dürfen die Verwaltungsvorschriften des Landes denjenigen des Bundes nicht widersprechen.⁶ Insofern dürfen die Länder zunächst nur ergänzende norminterpretierende Verwaltungsvorschriften zum Bundesrecht oder auch erläuternde Regelungen zu den Verwaltungsvorschriften des Bundes erlassen.⁷ Grundsätzlich können die Verwaltungsvorschriften eines einzelnen Landes nicht die Funktion eines allgemeinen Vorsorgekonzepts übernehmen. Das soll auch dann gelten, wenn die Verwaltungsvorschrift auf einem Beschluss der Umweltministerkonferenz beruht – also auf Bund-Länder-Ebene abgestimmt ist.⁸

Besonderheiten gelten allerdings für den Fall, dass die Verwaltungsvorschriften des Bundes keine interne Bindungswirkung (mehr) entfalten. Soweit dies der Fall ist, können Verwaltungsvorschriften der Länder auch vom Wortlaut der Bundesvorschriften abweichende Aussagen und Hinweise enthalten. Dieser Fall kann insbesondere dann auftreten, wenn der in einer Verwaltungsvorschrift des Bundes zugrunde gelegte technische Entwicklungsstand fortgeschritten ist und neue gesicherte Erkenntnisse bei der Gesetzesanwendung berücksichtigt werden müssen.⁹

Das Bundesverwaltungsgericht betont in diesem Zusammenhang, dass das Abrücken von den in der TA Luft niedergelegten Standards hohe Anforderungen an die dafür

⁶ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stellen die Bestimmungen der TA Luft bindende Vorgaben für die Anforderungen an Anlagen dar, bei deren Umsetzung grundsätzlich weder nach oben oder nach unten abgewichen werden darf, BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2001, Az. 7 C 21/00, JurionRS 2001, 18690, Rn. 11.

⁷ *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 55. Lieferung 2009, § 48 BImSchG Rn. 16 m.w.N.

⁸ *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 55. Lieferung 2009, § 48 BImSchG Rn. 16 unter Hinweis auf den Beschluss des BVerwG vom 24. April 1995, Az. 7 B 172/94, zitiert nach juris.

⁹ *Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 55. Lieferung 2009, § 48 BImSchG Rn. 16 unter Hinweis auf OVG Münster, Urteil vom 12. April 1978, DVBl. 1978, S. 316.

erforderliche Tatsachengrundlage stelle. „Nur gesicherte Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik können die Regelungen der TA Luft obsolet werden lassen, wenn sie den ihnen zu Grunde liegenden Einschätzungen, Bewertungen und Prognosen den Boden entziehen. Das heißt, der Erkenntnisstand bei Erlass der TA Luft und dessen seinerzeitige technische Umsetzung müssen mit dem jetzigen Stand der Technik verglichen werden, um beurteilen zu können, ob sich in diesem Sinne wesentliche Änderungen ergeben haben.“¹⁰

Tendenziell soll die Bindungswirkung von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften nach in der Literatur vertretener Meinung mit ihrem Alter abnehmen.¹¹ Dem dürfte die nachvollziehbare Vermutung zu Grunde liegen, dass mit fortschreitendem Zeitablauf die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass sich der Stand der Technik weiterentwickelt hat. Die aktuell gültige Fassung der TA Luft stammt vom 24. Juli 2002 und legt demnach einen technischen Entwicklungsstand von vor knapp zwölf Jahren zu Grunde. Unter Berücksichtigung der skizzierten Literaturmeinung dürfte die Festigkeit der Bindungswirkung nach Ablauf von beinahe zwölf Jahren insofern nicht unerheblich abgenommen haben.

Für die Kriterien, nach denen der Stand der Technik zu bestimmen ist, gilt nach der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG¹² Folgendes:

„Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen sowie des Grundsatzes der Vorsorge und der Vorbeugung, jeweils bezogen auf Anlagen einer bestimmten Art, insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

(...)

4. vergleichbare Verfahren, Vorrichtungen und Betriebsmethoden, die mit Erfolg im Betrieb erprobt wurden,

5. Fortschritte in der Technologie und in den wissenschaftlichen Erkenntnissen,

6. Art, Auswirkungen und Menge der jeweiligen Emissionen,

7. Zeitpunkte der Inbetriebnahme der neuen oder der bestehenden Anlagen,

8. für die Einführung einer besseren verfügbaren Technik erforderliche Zeit,

(...)

10. Notwendigkeit, die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für den Menschen und die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern,

(...)

13. Informationen, die in BVT-Merkblättern enthalten sind.“

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2001, Az. 7 C 21/00, JurionRS 2001, 18690, Rn. 14.

¹¹ Jarass in: ders., BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 48 Rn. 51 für die Grenzen der *Außenwirkung* normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften.

¹² BGBl. 2013, S. 1311.

In den zuständigen Fachgremien auf Bund-Länder-Ebene scheint Einigkeit darüber zu herrschen, dass sich der Stand der Technik im Hinblick auf Abluftreinigungsanlagen bei großen Anlagen zur Haltung von Schweinen gegenüber dem Stand von 2002 signifikant weiterentwickelt hat.¹³ Betont wird insofern, dass im Jahr 2002 keine einigungsgeprüfte Abluftreinigungsanlage zur Verfügung gestanden habe, die ihre Langzeitfunktionsfähigkeit nachgewiesen habe. Demgegenüber seien heute für Schweinehaltungsanlagen die Abluftreinigungsanlagen verschiedener Hersteller verfügbar, die ihre Praxistauglichkeit im Dauerbetrieb bewiesen hätten. Deutschlandweit sollen sich bereits in über 760 Schweinehaltungsanlagen Abluftreinigungsanlagen in Betrieb befinden. Hieraus wird gefolgert, dass sich der Betrieb von Abluftreinigungsanlagen in großen Schweinehaltungsanlagen wirtschaftlich darstellen lasse.¹⁴

Im Rahmen der Verbändeanhörung durch das zuständige Ministerium ist von anderer Seite allerdings bestritten worden, dass aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen eine Abluftreinigungsanlage in großen Schweinehaltungsanlagen als Stand der Technik anzusehen sei.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist auch darauf hingewiesen worden, dass zuletzt das Verwaltungsgericht Hannover mit Urteil vom 14. Januar 2013 bezogen auf einen Schweinemaststall ausgeführt habe, dass der Einbau einer Biofilteranlage eine Maßnahme darstelle, die über den Stand der Technik hinausgehe.¹⁶ Aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes ist allerdings unklar, ob sich das Urteil des VG Hannover auf eine Schweinehaltungsanlage vergleichbarer Größe bezog (lt. Tatbestand des Urteils insgesamt 933 Mastschweine¹⁷).

Wenn sich der Stand der Technik gegenüber dem Jahr 2002 in der dargestellten Weise verändert hat, so stünde dem fachlich zuständigen Ministerium in Ansehung der skizzierten Rechtsprechung und des Schrifttums die Kompetenz zu, vom Wortlaut der bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften (TA Luft) durch Erlass abzuweichen. Der

¹³ Protokoll der 125. Sitzung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz am 13. und 14. März 2013 in München, TOP 14.1 sowie Protokoll der 128. Sitzung des LAI-Ausschusses Anlagenbezogener Immissionsschutz / Störfallvorsorge (AISV) vom 29. bis 31. Januar 2013 in Ludwigslust, TOP 24.6.

¹⁴ Protokoll der 125. Sitzung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz am 13. und 14. März 2013 in München, TOP 14.1. Das MELUR geht ausweislich des Übersendungsschreibens an den Umwelt- und Agrarausschuss vom 19. März 2014 (Umdruck 18/2594) von mehr als 1000 installierten Abluftfilteranlagen in Tierhaltungsanlagen aus.

¹⁵ Vgl. bspw. die Stellungnahme des Bauernverbandes Schleswig-Holstein e. V. vom 10. April 2014, S. 9.

¹⁶ *Hentschke*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zum Entwurf eines Erlasses des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein über immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Tierhaltungsanlagen und an Anlagen zur Lagerung von Gülle, S. 33 unter Hinweis auf VG Hannover, Urteil vom 14. Januar 2013, Az. 4 A 205/12, Rn. 54, zitiert nach juris.

¹⁷ VG Hannover, Urteil vom 14. Januar 2013, Az. 4 A 205/12, Rn. 9, zitiert nach juris.

Wissenschaftliche Dienst verfügt jedoch über keine eigenen Erkenntnisse, die eine abschließende fachliche Beurteilung erlauben würden, ob Abluftreinigungsanlagen in großen Schweinehaltungsanlagen dem heutigen Stand der Technik entsprechen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff